

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - MESTRADO**

**A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS**  
**CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – uma análise**  
**na região da AMPLASC**

**JULIANA NOSSWITZ**

**FLORIANÓPOLIS – SC**  
**Março/2008**

**JULIANA NOSSWITZ**

**A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS  
CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – uma análise  
na região da AMPLASC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Serviço Social** - Área de concentração: Serviço Social, Direitos Humanos e Questão Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivete Simionatto

**FLORIANÓPOLIS – SC  
Março/2008**

**JULIANA NOSSWITZ**

**A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS  
CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esta Dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do título de **Mestre em Serviço Social**, e aprovada na sua forma final, em 10 de março de 2008, atendendo as normas vigentes no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e na Universidade Federal de Santa Catarina.

---

Profª Drª Myriam Raquel Mitjavila  
Coordenadora do PPGSS/UFSC

---

Profª Ivete Simionatto, Drª.  
Departamento de Serviço Social/UFSC  
Orientadora

---

Profª Ana Maria Baima Cartaxo  
Departamento de Serviço Social/UFSC  
Membro

---

Profª. Regina Célia Tamaso Miotto  
Departamento de Serviço Social/UFSC  
Membro

Florianópolis, março/2008.

*A meu querido ‘**Buda**’, esposo pelo amor e compreensão a minha pessoa concedida.*

*Aos meus queridos pais, **Milton e Laura** e ao meu irmão **Fernando**, os quais sempre estiveram comigo, dando-me forças para nunca desistir de lutar.*

*A minha “princesinha” **Maria Victória**, razão do meu viver.*

*Aos profissionais **Assistentes Sociais**, participantes que desenvolvem ações profissionais junto aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas nos municípios que compõem – AMPLASC.*

## AGRADECIMENTOS

- Aos meus pais Milton e Laura e ao meu irmão Fernando pela força e apoio para todas as horas, sempre acreditando em meu potencial e refúgio do verdadeiro amor.
- Ao meu marido e companheiro de todas as horas, pelo que já vivemos (e que ainda poderemos viver...) pelo incentivo e apoio durante toda a trajetória do Mestrado dando-me forças e partilhando comigo sonhos, desafios e ideais. Obrigada pelo seu amor.
- A minha princesinha “Maria Victória” que tanto amo.
- A minha orientadora Profa. Dra. Ivete Simionatto, pela qual tenho grande admiração, pessoa com exemplo de sabedoria e simplicidade, pela paciência, estímulo, carinho em contribuir com seus conhecimentos na minha caminhada no mestrado.
- Aos professores do Mestrado em Serviço Social, pelos conhecimentos repassados, pelas interlocuções realizadas e pela concretização do sonho em oferecer o Mestrado em Serviço Social na UFSC.
- As minhas colegas de profissão, que permitiram Vossa dedicação profissional para a realização deste trabalho.
- Às minhas amigas e aos meus amigos, que de perto ou de longe, acompanham minha trajetória, acreditam e torcem por mim.
- A todos que direta ou indiretamente contribuíram no meu processo de mestrado.

NOSSWITZ, Juliana Nosswitz. A atuação do Assistente social nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas – uma análise da região da AMPLASC. **Dissertação de Mestrado em Serviço Social**. Florianópolis: UFSC/CSE/PGSS, 2008. Orientadora: Dr<sup>a</sup> Ivete Simionatto.

## RESUMO

O presente trabalho tem tema A Ação Profissional do Assistente Social nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e como objeto a caracterização de suas especificidades, competências, demandas e respostas profissionais efetivadas nesse campo. Os objetivos se constituíram em: traçar um levantamento das ações profissionais do Assistente Social nos conselhos municipais de política públicas; identificar os motivos que o levaram a atuação na esfera conselhistas; identificar as ações profissionais que o Assistente Social desenvolve nos conselhos; identificar e analisar as principais demandas e respostas dos profissionais junto aos conselhos; levantar as competências técnicas, teóricas e políticas que o profissional considera importante para sua atuação neste campo; identificar se as ações profissionais que o Assistente Social desenvolve estão articuladas às competências profissionais e ao projeto ético-político e se a formação profissional tem contribuído para a qualificação de sua atuação junto aos conselhos; identificar em que medida a atuação profissional na esfera conselhistas aponta para a efetivação do controle social e a formação de uma nova cultura democrática. A perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética orientou a abordagem do objeto e a análise qualitativa dos dados empíricos. O primeiro plano da investigação constitui-se na revisão da literatura apoiada em pesquisas já realizadas sobre o tema, em artigos, livros e periódicos que deram sustentação à parte teórica e o resgate de categorias como: ação profissional, projeto ético-político, formação profissional, controle social, esfera pública, cultura e democracia, que se propicia um caminho analítico sobre as políticas sociais públicas, os conselhos municipais e, a ação profissional do assistente nesse contexto. O segundo constitui-se na pesquisa empírica mediante a aplicação de formulário realizado sob a forma de entrevista com os assistentes sociais selecionados para a pesquisa que exercem suas funções em instituições públicas e auxiliam através da sua ação profissional os conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Idoso, Criança e Adolescente, Anti-Drogas e Bolsa Família. Os resultados da pesquisa apontam que as principais ações dos Assistentes Sociais junto aos conselhos referem-se aspectos legais, administrativos e burocráticos, organização, estrutura, funcionamento e assessoria. A pesquisa permite ainda, identificar as lacunas na formação profissional e as dificuldades de compreensão desta ação num plano político mais amplo.

**Palavras-chave:** Conselhos de Direitos e Políticas Públicas, Serviço Social, Ação Profissional.

NOSSWITZ, Juliana. The action of the Social Assistant in the Municipal Councils of Public Politics – an analysis of the AMPLASC region . **Dissertation of Master in Social Service**. Florianópolis: UFSC/CSE/PGSS, 2008. Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Ivete Simionatto.

## **ABSTRACT**

The present work has as main topic “The Professional Action of the Social Assistant in Municipal Councils of Public Politics and as object the characterization of its specifics, competences, demands and professional answers effectuated in this field. The objects are constituted in: make a raise of the Professional actions of the Social Assistant in municipal councils of public politics; identify the reasons that take the actuation in the spherical conciliates; identify the Professional actions that the Social Assistant develop in councils; identify and analyses the mainly demands and answers of the professionals joined to the councils; raise the technical, theoretical and politic competences that the professional considers important to its actuation in this field; identify if the professional actions that the Social Assistant develop are articulated to professional competences and to the ethic-political project and if the professional formation has contributed to the qualification of its actuation in the sphere councils points to the effectuation of the social control and the formation of a new democratic culture. The theoretical-methodologic approach was the dialectical-critic and the research was in the qualitative meaning, because it's believed that the same can contribute to the actual knowledge context in the area. The first investigation plan constitutes in a review of the literature supported in researches already did about this subject, in articles, books and magazines that gave us support to the theoretical part and the rescue of categories as: professional action, ethical-politic project, circle, culture and democracy which conciliates an analytical way about the social public politics the county councils and the professional action of the Assistant in this context. Te second, constitutes in an empirical research interceding the application of a form realized by the way of interview with the Social Assistants selected to the research who performed their functions in public institutions and help thought their professional actions of the county councils of social assistance, Health Elders, Child and Adolescents, anti-drugs and “bolsa-família”. The research results point that the main actions of the Social Assistants together to concils refers legal aspects, administrative and burocratics, organization, structure, working and advising. The research allows yet, identify the blanks in the professional formation and the difficult of comprehension of this action in a larger politic plan.

**Key-words:** Rights and Publics Politics Councils, Social Service, Professional Action.

## **RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ABEPSS** – Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social

**ABEPSS** – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

**AMPLASC** - Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina

**CF** – Constituição Federal

**CFESS** – Conselho Federal de Serviço Social

**CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**CMS** – Conselho Municipal de Saúde

**CNE** – Conselho Nacional de Educação

**CRESS** – Conselho Regional de Serviço Social

**ENESSO** - Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social

**FAP** – Programa de Incentivo à Iniciação Científica

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**IAPS** – Instituto de Aposentadorias e Pensões

**LBA** - Legião Brasileira de Assistência

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**LOS** – Lei Orgânica da Saúde

**PSD** – Partido Social Democrático

**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro

**SAM** – Serviço de Atendimento ao Menor

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**UDN** – União Democrática Nacional

**UFSC** – Universidade Federal de Santa Catarina

**UNC** – Universidade do Contestado

**UNIPLAC** – União Educacional do Planalto Central

**UNOCHAPECO** - Universidade Comunitária Regional de Chapecó



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REDEMOCRATIZAÇÃO</b>	<b>18</b>
<b>DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS.....</b>	
1.1 Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas Como Espaços de Publicação....	33
<b>2. A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: PROCESSO</b>	<b>42</b>
<b>HISTÓRICO E EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS.....</b>	
<b>3. A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS</b>	<b>58</b>
<b>CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	
3.1 Perfil dos Profissionais e inserção nos Conselhos.....	58
3.2 As Ações Profissionais - Demandas e Respostas.....	63
3.3 A Importância da Atuação Profissional nos Conselhos Municipais.....	70
3.4 Competências Profissionais e Projeto Ético-Político.....	75
3.5 Contribuição da Formação Profissional na Esfera Conselhistas.....	79
3.6 Ações Profissionais, Controle Social e Cultura Democrática.....	86
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

A ação profissional do assistente social no campo das políticas públicas não é um tema novo. É vasta a literatura e a produção de conhecimentos relativos às particularidades da inserção profissional nesse campo, especialmente no período da ditadura militar, denominado por Netto (1991) de “modernização conservadora”, mas que marca e projeta o Serviço Social no que se refere ao planejamento e a gestão de políticas públicas. Vale ressaltar, no entanto, conforme aponta nos estudos as alterações que perpassam a ação profissional no que concerne às questões técnicas, metodológicas, éticas e políticas nas conjunturas subseqüentes<sup>1</sup>.

Desde o final dos anos de 1980, assiste-se na realidade brasileira, a forte mobilização de movimentos sociais urbanos, o renascimento do movimento sindical, o ingresso na cena política de movimentos populares, o protagonismo de vários setores intelectuais e organizações da sociedade civil que colocavam em cena um largo leque de demandas reprimidas ao longo dos anos da ditadura militar.

É nesse contexto histórico, que o Serviço Social ao defrontar-se com uma nova conjuntura faz ecoar na categoria profissional o redimensionamento do exercício profissional, o compromisso com as demandas populares mediante uma nova leitura do Estado, da sociedade civil e das novas expressões da questão social. Pode-se afirmar assim, que o Serviço Social brasileiro desde sua institucionalização está relacionado com as transformações políticas, sociais, econômicas e culturais que se processam ao longo do tempo.

É justamente, na conjuntura dos anos de 1980 que tais mudanças se verificam com maior intensidade e que demarcam novos rumos para a ação profissional em “velhos” e “novos” espaços institucionais. Um dos marcos impulsionadores dessa mudança está relacionado a toda a conjuntura desse período, a movimentação da sociedade civil, a luta pela

---

<sup>1</sup> Iamamoto (1992); Faleiros (1987); Ammann (1982); Carvalho (1986).

volta da democracia e do Estado de Direito, e o retorno das liberdades democráticas. É nesse cenário que se desencadeia o movimento constituinte que culmina com a aprovação, em 1988, de um novo texto constitucional.

Nascida após duas décadas de ditadura, a CF - Constituição Federal de 1988 veio responder - a parte - dos anseios da sociedade, que exigia um conjunto de normas capazes de assegurar direitos e garantias ao cidadão e, maior participação da sociedade civil, no campo das políticas públicas.

Além da inscrição no texto constitucional do tripé da Seguridade Social – Saúde, Assistência Social e Previdência Social, o capítulo IV, versa sobre os Direitos Políticos, consequentemente, vários instrumentos de democracia são instituídos: o plebiscito, o referendo e ação popular, com o objetivo de ampliar as possibilidades de participação da sociedade nas decisões políticas e nos projetos de iniciativa popular. Neste novo desenho das políticas sociais públicas insere-se o conceito de universalidade e afirma-se o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade” (CF, 1988).

A descentralização das Políticas Públicas, com as novas possibilidades de participação da sociedade civil, amplia os espaços da ação profissional do Serviço Social especialmente na esfera conselhistas ganhando impulso na realidade brasileira, a partir das leis normativas aprovadas no início dos anos de 1990.

Pode-se afirmar que uma das principais inovações democráticas da Carta de 1988 foi a inclusão da participação democrática que permitiu o estabelecimento dos conselhos setoriais de políticas sociais – os conselhos paritários ou de direitos e de políticas públicas. Estes, vistos como expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil, na tentativa de se construir esferas públicas mais democráticas. Através deles, ampliaram-se as possibilidades para a sociedade poder decidir, definir e controlar as políticas públicas,

conforme o que foi normatizado através das leis complementares referentes às políticas sociais.

Na conjuntura do início dos anos 1990, amplia-se o campo de atuação dos assistentes sociais através da implementação da Lei Orgânica da Saúde - LOS e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Os processos descentralizadores e a diversificação das demandas ao profissional de Serviço Social ultrapassam a condição de executor de programas para assumir posições de planejamento e gestão de políticas sociais. A presença do assistente social junto aos conselhos de políticas públicas emerge, nesse contexto, como possibilidade de fortalecer os novos espaços democráticos, a participação dos usuários e o controle da sociedade civil.

É possível verificar ao longo da década de 1990 a contribuição da ação profissional do assistente social junto aos conselhos municipais, fazendo avançar o campo das políticas sociais, onde diversos interesses são postos em cena, expressando diversidades, divergências e contradições. Nesse campo, verifica-se o crescimento da produção de conhecimentos por parte do Serviço Social sobre as novas expressões do Estado, da sociedade civil, dos direitos sociais, e da participação popular, os quais contribuem para uma ação profissional de maior amplitude, seja no que tange a elevação da consciência dos sujeitos, ao fortalecimento do controle social, à geração de deliberações e às ações coletivas transformadoras.

É nesse contexto que se insere o tema dessa dissertação: a particularidade da ação profissional do assistente social nos conselhos municipais de políticas públicas. O objeto de pesquisa circunscreve-se na identificação das especificidades da ação profissional, demandas, respostas e exigências profissionais nesse espaço sócio-ocupacional. A escolha do tema deve-se a trajetória de estudos no curso de graduação em Serviço Social da Universidade do Contestado – UnC – Campus de Caçador/SC e a inserção como pesquisadora no Programa de Incentivo à Iniciação Científica – FAP, nessa temática. Soma-se a esta trajetória a experiência

da pesquisa realizada com os assistentes sociais inseridos nos conselhos municipais do município de Caçador-SC, da qual resultou a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “O papel do Assistente Social nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas – limites e possibilidades”.

Justifica-se a relevância do estudo, pois se acredita que o profissional de Serviço Social passa a desempenhar um papel importante na articulação e mobilização da sociedade civil, no processo de descentralização das políticas sociais e, na organização dos conselhos municipais. Essa contribuição vem no sentido de estabelecer novas relações entre Estado e Sociedade Civil de forma a ampliar os espaços de participação, defesa e proposição de políticas, podendo co-responder ao acesso dos usuários aos direitos, serviços e benefícios construídos e conquistados socialmente.

A pesquisa foi realizada com os assistentes sociais dos municípios de Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Monte Carlo e Vargem, que compõem a região da Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina – AMPLASC. Tais profissionais exercem suas funções em instituições públicas e auxiliam através da sua ação profissional os conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Idoso, Criança e Adolescente, Anti-Drogas e Bolsa Família.

As questões norteadoras da pesquisa constituíram-se em: Quais as ações profissionais o assistente social desenvolve nos conselhos municipais de política públicas? Quais os motivos que levaram o profissional a desenvolver sua atuação na esfera conselhistas? Quais as principais demandas dos conselhos atendidas pelo profissional? Se as demandas requisitadas ao profissional dizem respeito ao funcionamento dos conselhos ou as demandas dos usuários? De que forma o assistente social efetiva as respostas aos conselhos? Quais as competências técnicas, teóricas e políticas que o profissional considera importante para sua atuação na esfera conselhistas? As ações profissionais que o assistente social desenvolve estão

articuladas às competências profissionais e ao projeto ético-político? O assistente social considera que sua formação profissional tem contribuído para a qualificação da atuação na esfera conselhistas? Em que medida a atuação profissional na esfera conselhistas aponta para a contribuição na efetivação do controle social e na formação de uma nova cultura democrática?

Diante das questões acima, definimos como objetivos da pesquisa: 1) traçar um levantamento das ações profissionais do assistente social nos conselhos municipais de política públicas; 2) identificar quais os motivos que o levaram a atuação na esfera conselhistas; 3) identificar quais as ações profissionais que o Assistente Social desenvolve nos conselhos; 4) identificar e analisar quais as principais ações demandadas pelos conselhos ao profissional de Serviço Social; 5) Analisar se a profissional junto aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas diz respeito ao funcionamento do conselho ou as demandas dos usuários; 6) identificar de que forma são efetivadas as respostas pelo profissional assistente social aos conselhos; 7) levantar quais as competências técnicas, teóricas e políticas que o profissional assistente social considera importante para sua atuação profissional na esfera conselhistas; 8) identificar se as ações profissionais que o assistente social desenvolve estão articuladas às competências profissionais e ao projeto ético-político; 9) identificar se o assistente social considera que sua formação profissional tem contribuído para a qualificação da sua atuação profissional na esfera conselhistas; 10) identificar em que medida a atuação profissional na esfera conselhistas aponta para a contribuição na efetivação do controle social e na formação de uma nova cultura democrática.

A perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética orientou a abordagem do objeto e a análise qualitativa dos dados empíricos, uma vez que a proposta é desenvolver uma reflexão direcionada não apenas para a visibilidade dos fatos, mas, sobretudo como um instrumento que possa ser utilizado como ponto de partida para a trajetória de busca dos que

desejarem percorrer e desvelar o que está “oculto” na ação profissional do assistente social na área conselhistas.

Buscou-se desvendar a realidade a partir dos elementos oferecidos pela perspectiva crítico-dialética. Embora seja esta uma tentativa de exercício da construção do conhecimento, buscou-se a partir do real concreto - a ação profissional do assistente social nos conselhos municipais de políticas públicas - desvendar as múltiplas mediações, ou seja, a configuração dessa ação profissional no formato das políticas públicas, a partir da Constituição de 1988, sua conjuntura social, econômica e política nesse período e seus desdobramentos nos dias atuais, identificando as novas demandas e exigências colocadas à profissão em seus aspectos técnicos, teóricos e políticos.

É com este olhar que o primeiro plano da investigação constitui-se na revisão da literatura, apoiada em pesquisas já realizadas sobre o tema, em artigos, livros e periódicos que deram sustentação à parte teórica e o resgate de categorias que propiciam um caminho analítico sobre as políticas sociais públicas, os conselhos municipais, a participação democrática, o controle social, a ação profissional (em seus aspectos técnicos teóricos e políticos) do assistente social nesse contexto.

O segundo plano constitui-se na pesquisa empírica mediante a aplicação de formulário realizado sob a forma de entrevista (anexo), com questões abertas, gravadas, transcritas e analisadas, tendo como base as referências acima apontadas. Os assistentes sociais selecionados para a pesquisa foram contatados com antecedência e as entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade dos mesmos. O procedimento seguinte constitui-se na transcrição das entrevistas e na organização dos dados através de eixos temáticos conforme consta no capítulo III. A exposição dos dados coletados foi balizada pelos eixos temáticos definidos para o estudo e que deram sustentação à análise pretendida.

Em síntese, a operacionalização da análise segue os passos propostos por Minayo (1994, p.234-235): 1) ordenação dos dados – transcrição de fitas, releitura do material e organização dos relatos em determinada ordem; 2) classificação dos dados – exercício de relação entre o definido no referencial teórico e como objetivo e o identificado na realidade concreta, donde emergem as categorias analíticas e empíricas; 3) análise final – corresponde a um movimento contínuo entre o empírico e o teórico e vice-versa para fazer do caos aparente das informações as revelações da sua especificidade.

A presente dissertação está composta de três capítulos. No primeiro, intitulado A Constituição Federal de 1988 e a Redemocratização das Políticas Públicas, recuperando-se momentos significativos desse processo no Brasil, a promulgação da Constituição, as mudanças ocorridas no âmbito das políticas sociais (Assistência Social, Saúde e Previdência Social). Apresenta-se também uma discussão sobre o surgimento dos conselhos no Brasil, sua constituição e normatização, as novas formas de gestão e controle social das políticas públicas, a ampliação da esfera pública e a importância destes espaços na construção de uma nova cultura democrática.

No capítulo seguinte - A Ação Profissional do Assistente Social: Processo Histórico e Expressões Contemporâneas - abordou-se a ação profissional em diferentes conjunturas, o movimento da categoria na construção do projeto ético-político, as competências profissionais e as particularidades desta atuação na esfera conselhistas.

Já o terceiro capítulo apresenta a pesquisa realizada junto aos profissionais que atuam nos conselhos municipais de políticas públicas, conforme identificamos anteriormente. Os dados coletados nas entrevistas são apresentados através dos seguintes eixos temáticos: Perfil dos profissionais e inserção nos conselhos; As ações profissionais – demandas e respostas; A importância da atuação profissional nos Conselhos Municipais; Competências



Profissionais e Projeto Ético-Político; Formação Profissional na Esfera Conselhistas; Ação Profissional, Controle Social e Cultura Democrática.

Finalizando, apresentamos as considerações finais e buscamos a partir da pesquisa exploratória indicar algumas hipóteses de pesquisa para investigações futuras.

## **1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REDEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS**

O Brasil, desde sua primeira Constituição Republicana, constituiu uma federação. Em toda sua história, (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e Emenda constitucional de 1969), foram freqüentes os períodos centralizadores, nos quais os governos estaduais e municipais eram essencialmente como agentes administrativos do governo federal, sendo isentos do poder decisório e do controle sobre a arrecadação e a alocação de recursos. Esse caráter centralizador veio incidir diretamente no desenho das políticas públicas<sup>2</sup> e nas suas diferenciações das diversas conjunturas da realidade brasileira.

Pode-se indicar que, no Brasil as políticas sociais públicas apesar das diferencialidades, situam-se em três grandes marcos: sua introdução - entre os anos 1930 -1943 até a promulgação da Constituição de 1988, o período pós Constituição ao final dos anos de 1990 e o período aos dias atuais.

Os anos de 1930 a 1943 são caracterizados, segundo Draibe (1990), como os anos de introdução da política social no Brasil.

---

<sup>2</sup> A categoria ou termo política social, no âmbito das Ciências Sociais é entendida como modalidade de política pública e como ações de governo com objetivos específicos, conforme indica Werneck, M. L. T. em torno do conceito de política social: notas introdutórias. Disponível em <http://www.enap.gov.br> acessado em 10/12/2007.

Para Paiva (2003), as políticas sociais podem ser públicas, quando desenvolvidas pelo Estado e privadas quando desenvolvidas por organizações empresarias ou similares. Outros autores (Bresser Pereira e Grau, 1999) ainda indicam que as políticas sociais são de três naturezas: públicas, públicas não-estatais e privadas. No entanto, o conceito que mais traduz esse campo nos parecer ser o de Granemann (2006); “as políticas públicas e as políticas sociais devem ser diferenciadas embora ambas somente possam existir debaixo de um ente comum: o Estado”. São políticas públicas aquelas iniciativas destinadas, por exemplo, a satisfação das necessidades mais imediatas relacionadas à reprodução do capital e, por políticas sociais parece-me razoável supor as destinadas ao atendimento de demandas da força de trabalho mesmo que isto, contraditoriamente, de modo mediato também permita ganhos ao capital. Assim, uma política social (previdência social) será sempre uma política pública, mas uma política pública (o estabelecimento da taxa de juros pelo Estado) nem sempre será uma política social.

Esse período é marcado pela criação de algumas medidas:

Em relação ao trabalho, o Brasil, seguiu a referência de cobertura dos riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes e trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família, e seguro-desemprego. Em 1930 teve a criação do Ministério do Trabalho, em 1932 a criação da Carteira de Trabalho “a qual passa a ser o documento de cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira” (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p.106).

Uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro desse período, diz respeito, ao seu “caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana”. (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p.106). Outra medida marcada nos anos de 1930 a 1943 diz respeito ao “Sistema Público de Previdência aos IAPS – Institutos de Aposentadoria e Pensões”, criado em 1933, o marítimo, e que logo se expandiu para outras categorias de trabalhadores (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p.106).

Nesse período também houve a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, 1930, bem como do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Consultivo de Saúde. Pode-se dizer que até esse momento não existia uma política nacional de saúde. A intervenção efetiva do Estado teve início nesse momento, a partir de dois eixos: “a saúde pública e a medicina previdenciária ligada aos IAPS, para as categorias que tinham acesso a eles” (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 107). Em 1937, foi criado o Departamento Nacional de Saúde, o qual teve o papel de conduzir a Saúde Pública por meio de campanhas.

Quanto a política de Assistência Social, segundo Behring e Boschetti (2006, p. 107), “é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil, devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações”. No âmbito federal, em 1942, inicia-se uma ‘certa’ centralização, com a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA, que visava atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial, através de ações clientelistas, de tutela e de favor, características das relações entre Estado e sociedade no Brasil desse período. Na área

da infância e adolescência, tem-se o desdobramento do Código de Menores, em 1941, este, de natureza punitiva, no Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

Conforme anunciado anteriormente, esse período caracterizado pela introdução da política social brasileira:

tem seu desfecho em 1937 com a promulgação da Constituição, a qual ratifica a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado – e finalmente com a publicação da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, em 1943, selando o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil”. (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 108).

Em 1945, o Brasil apresenta-se como um país mais urbanizado e com uma indústria de base mais significativa, abre-se, nesse momento, um novo período de extensas reivindicações e, de intensas turbulências econômicas, políticas e sociais. Em 1946, há a promulgação de uma nova Constituição, esta, caracterizada como uma “das mais democráticas, chegando até a retirar o Partido Comunista da ilegalidade” (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 109).

O período de 1946-1964 se caracteriza por uma forte disputa de projetos políticos e pela “intensificação da luta de classes”. A burguesia brasileira que se encontra bastante fragmentada se manifesta através das organizações político-partidárias existentes, como a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

No período 1961 a 1964 constata-se, conforme indica Netto (1991) “uma crise da forma da dominação burguesa” ocorrida pela contradição entre as condições da dinâmica do desenvolvimento pautado na industrialização e articulação das classes e camadas sociais junto ao poder político.

O padrão de acumulação suposto pelas primeiras entrava progressivamente em contradição com as requisições democráticas, nacionais e populares que a segunda permitia emergir. O alargamento e o aprofundamento desta contradição, precipitados pelas lutas e tensões sociais do período, erodiram consistentemente o lastro hegemônico da dominação burguesa (NETTO, 1991, p.26).

Com o golpe de abril de 1964, o Estado brasileiro é estruturado a partir do rearranjo político das forças sociais e econômicas que apostavam na manutenção e na continuidade dos padrões postos no contexto internacional do capitalismo.

Segundo Netto (1991, p. 27 e 28):

O Estado erguido no pós 64 tem por funcionalidade assegurar a reprodução da política econômica dos monopólios, das corporações transnacionais com forte exclusão política e social de amplas parcelas da população marcando o seu caráter conservador e anti-democrático.

Em nosso país, “esse período pode ser caracterizada como um novo momento de modernização conservadora” Behring e Boschetti, (2006, p. 111) ou de um pacto contra-revolucionário, com importantes consequências para a política social (NETTO, 1991, p.29).

Conforme Faleiros (2000), as principais características da política social no período da ditadura militar situam-se no contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloqueio militar-tecnocrático empresarial busca adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização das políticas sociais.

Silva e Silva (1998, p. 87) assevera que a política social nesse período assume as seguintes características: “centralização e conseqüente burocratização, socialização dos custos e privatização dos setores mais rentáveis como educação, saúde e habitação”. Com base nessa lógica verifica-se, também, a institucionalização da assistência, com subordinação da remanescente rede privada de assistência e se serviços sociais passando o Estado a manter o controle através de convênios que organizam as ajudas financeiras e a prestação de assistência técnica, tudo condicionado à apresentação de planos e às fiscalizações periódicas.

É importante salientar que as crises econômicas desse período, de âmbito nacional e internacional, repercutiram principalmente sobre a administração indireta, comprometendo a prestação de bens e serviços básicos à população, às políticas sociais e aos investimentos de infra-estrutura, agravando, conseqüentemente, a crise social, política, e a governabilidade.

Conforme Pereira, (2000, p. 125):

No Brasil, as políticas sociais tiveram a sua trajetória em grande parte influenciada pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna [...] ajudaram [...] a produzir uma experiência nacional [...] tipificada como um 'sistema de bem-estar periférico'.

Em síntese, as duas décadas do período militar (autoritário) foram marcadas, em linhas gerais, pela centralização financeira, fragmentação institucional, setorialização das políticas e a exclusão sócio-política. Em primeiro lugar, havia uma concentração de poderes na esfera federal, a União concentrava mais da metade da carga fiscal brasileira no período de 1965 ao final da década de 1970. O repasse de recursos da União para os estados era realizado por meio de transferências negociadas, com vinculações específicas, a partir de critérios e procedimentos definidos pelo governo federal, o que limitava sensivelmente a autonomia de governos estaduais e municipais quanto à sua aplicação.

Uma característica das políticas sociais públicas no Brasil consistia na racionalidade burocrática do aparato estatal, no fortalecimento do Estado assistencialista com seus serviços, programas e projetos centralizados nos macro organismos que se ramificavam pelos estados e municípios, sem, no entanto, possuía uma política de articulação.

Conforme destaca Mestriner (2001, p. 165):

[...] tais órgãos municipais e estaduais com competência e relações difusas, funcionando com orçamentos mínimos, muitas vezes com pessoal cedido, mesclando suas ações com as de higiene e saúde, vão reproduzir o comportamento da União, no sentido de atuar também, por meio de multiplicadores e, indiretamente, por convênios com as instituições privadas.

Nesse cenário delinea-se a superposição de ações e a pulverização de recursos entre as três instâncias de governo:

A estratégia da descentralização e ampliação das ações será ainda a utilização da rede privada, só que numa outra qualidade de relação. Aparecem os acordos de parceria, que de início darão de maneira informal, sendo posteriormente formalizados por instrumentos jurídicos, como convênios, acordos de cooperação mútua etc. É a nova forma de partilha alçada não só a acordos informais, mas adentrando no campo da legalidade (MESTRINER, 2001, p. 166).

A década de 1980 é conhecida como a década perdida do ponto de vista econômico, mesmo que sejam lembradas as conquistas democráticas por meio das lutas sociais e da Constituição de 1988, BEHRING E BOSCHETTI (2006, p. 138) asseveram que nesse período “tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina”.

O endividamento externo, as pressões do fundo monetário internacional e a queda nas exportações de matérias-primas, ocasionaram um forte estrangulamento da economia. A saída para a crise foi buscar através a emissão de títulos da dívida, a elevação dos juros e, conseqüentemente a explosão do processo inflacionário. A inflação anual do Brasil que era de 91,2% em 1981, passou para 217,9% em 1985.

Conforme indicam as autoras, os efeitos da crise acarretaram o empobrecimento generalizado da população, ocasionando o aumento das demandas sociais nos serviços públicos, desemprego, informalização da economia, e o favorecimento das exportações em detrimento das necessidades internas.

É nesse período que começam a transparecer sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime militar, em função dos impactos da economia internacional, restritivos ao fluxo de capitais. Esses fatores contribuíram para colocar em cheque o projeto da ditadura militar. Assim os anos subseqüentes serão marcados pela pressão da sociedade ao retorno da democracia.

Contudo, as políticas sociais começam a apresentar problemas organizacionais e principalmente em relação ao seu funcionamento, devido ao agravamento da “questão social”, (desemprego, aprofundamento da desigualdade social) causando dessa forma, uma forte deteriorização da qualidade de vida dos vários segmentos da sociedade.

Nesse período, um dos grandes impasses colocados pelo governo e pelos organismos internacionais é o pagamento da dívida externa. Sobre essa conjuntura Costa (2006, p.140) apresenta os seguintes elementos:

A proposta do FMI foi centrada nos cortes dos gastos públicos, controle da inflação, privatização das esferas produtivas estatais, abertura econômica e impulso no setor exportador, tudo para garantir uma balança de pagamentos favorável ao serviço da dívida externa. Como consequência desse processo de ajuste estrutural, verificou-se o aumento da pobreza devido a adoção de um receituário neoliberal pelos governos dos países endividados.

De acordo com Tavares (1993) diante da possibilidade do colapso financeiro que se anunciava em nível internacional, buscou-se a implementação de políticas de estabilização, não só no Brasil, mas também nos países de capitalismo central. Em relação ao Brasil as políticas ortodoxas ou heterodoxas tiveram pouca incidência na crise desencadeada desde o início dos de 1980.

A continuidade do aumento da inflação, a fragilidade financeira do setor público e a política nociva dos agentes privados fortaleceram a emergência do amplo movimento político vivido nesse período contra a ditadura militar, nos anos de 1980. Dada às dimensões da crise que se vivia e da gravidade com que a questão social se manifestava para toda a sociedade, houve a necessidade de retomada do Estado democrático de direito.

Behring e Boschetti, (2006, p. 141) destacam que esse período foi marcado pela presença do movimento operário e popular como um novo ingrediente político e decisivo na história recente do país, os quais ultrapassaram o controle das elites existentes.

A presença e a ação desses movimentos interferiram na agenda política do país e pautaram alguns eixos no processo constituinte:

a reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; a reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI – Fundo Monetário Internacional; os direitos trabalhistas e a reforma agrária.

Outra característica a ser evidenciada nos anos de 1980 no Brasil, foi o caráter setorial das políticas sociais públicas, o que acabou se traduzindo em uma ausência de



coordenação: cada política social e setor de serviço público eram concebidos de forma independente das demais, sem uma articulação entre as ações das diversas áreas.

Pereira (2000, p. 138), assim analisa:

[...] até 1985, as políticas sociais funcionaram como uma espécie de “cortina de fumaça” para encobrir as verdadeiras intenções de um regime que relutava em sair de cena, tornando mais fugaz a pretensão de ao menos criar aqueles mínimo de bem-estar alcançado pelas democracias liberais-burguesas.

O processo de abertura política, durante a década de 1980, fortaleceu a crença de que a descentralização levaria a uma maior equidade na distribuição de bens e serviços, melhorando a eficiência do setor público, e por isso esta estratégia era concebida como arma da democratização, da consolidação de direitos sociais, da extensão da cidadania à grande massa da população, bem como, da forma de superar os problemas associados ao gigantismo burocrático do aparato estatal.

Nesse momento, desenvolveu-se na sociedade brasileira, um “sentimento constitucional”, que pôde ser visivelmente traduzido a partir do início da década de 1980, como um novo marco histórico, assinalado na luta pela redemocratização do país, por meio da convocação de uma nova constituinte<sup>3</sup>.

Ao destacar tal afirmação sente-se a necessidade de,

[...] uma redefinição quanto ao papel econômico do Estado, configurando-se, mais enfaticamente, a sua função de protagonista no processo de inserção definitiva do país no ordenamento capitalista monopolista mundial, reforçando-se os traços de subalternidade frente à política imperialista, bem como o caráter excludente e antidemocrático em termos de direitos sociais e políticos para a massa trabalhadora brasileira (PAIVA, 1993, p.127).

Cabe elucidar, que o movimento pela descentralização das políticas sociais públicas no Brasil, foi principalmente, uma reação ao forte centralismo imposto pelos governos militares, entre 1964 e 1984. Especialmente na área social, a intervenção estatal, neste período, teve um caráter burocrático, privatista e centralizador, com uma fragmentação organizacional, marcado pela exclusão das camadas mais pobres da população.

<sup>3</sup>A promulgação da Carta Magna de 1988, adotada no Brasil trouxe uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, parágrafo 7).

O visível desgaste do período militar brasileiro e o debate acerca da redemocratização fizeram surgir novos sujeitos políticos a partir da organização coletiva dos movimentos sociais (movimento dos meninos e meninas de rua, movimento feminino, movimento dos negros contra a discriminação racial, movimento pela reforma agrária, etc.). Tais movimentos fortaleceram a sociedade civil, o que culminou na pressão pelas eleições diretas e pela redemocratização do país, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, quando da reforma da Constituição.

Esse processo, assumido através da participação institucional e popular, que antecedeu à promulgação da Carta de 05 (cinco) de outubro de 1988, apontava para uma possibilidade de aprofundamento da democracia, da participação social bem como, para mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil no controle da coisa pública.

Sobre esse período, vale destacar os apontamentos de Mestriner (2001, p. 193 e 194):

São colocados em xeque o aspecto perverso da burocracia instalada que absorve a maior parte dos recursos, o sistema de seletividade dificulta o acesso e produz exclusão, a centralização e subordinação a enquadramento às normas e projetos estabelecidos pelo nível federal, com conseqüente inadequação às diferentes realidades, enfim, o caráter pontual, fragmentado e emergencial das ações. Fica evidente ainda a necessidade de interlocução com a população, até então mediada pelas instituições sociais, nem sempre vocalizadoras fiéis das demandas populares. São ainda redefinidas as novas bases de intervenção institucional que, pautadas nos princípios da democratização, participação e descentralização, configurarão mudanças e alterações nas relações político-institucionais internas, resultando em atuação mais consciente e comprometida do seu corpo de pessoal. Instala-se um movimento intenso de construção coletiva, envolvendo parceiros e usuários, implementando o novo sistema de organização e gestão, bem como novos conteúdos e metodologias de ação, fazendo surgir em vários estados e municípios experiências novas.

Para Pereira, (2000, p. 152), na década de 1980,

[...] graças à mobilização da sociedade, às políticas tornaram-se centrais [...] na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 [...] a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que [...] soaram no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de direitos sociais, seguridade social, universalização, equidade, descentralização político-administrativa, controle democrático, mínimos sociais [...] passaram [...] a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

Ao pensar as novas propostas sugeridas a partir da promulgação da chamada Constituição Cidadã, recorremos a Behring<sup>4</sup>, (2003), a qual identifica que a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra-mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças.

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, mas mantiveram-se ainda fortes traços conservadores como:

ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING, 2003, p. 143).

Por outro lado, este mesmo texto ofereceu a sociedade brasileira um precioso instrumento para a proteção dos direitos e garantias individuais, bem como do patrimônio público. Conforme expressa Behring (2003, p. 129) do ponto de vista da reforma a Constituição de 1988, em alguns aspectos foi perpassada pela estratégia social-democrata e o espírito ‘welfareano’ - em especial o capítulo da Ordem Social.

A Carta de 1988 veio confirmar um sistema de organização governamental ampliado, com maior responsabilidade social do Estado, reafirmando e definindo alguns direitos do cidadão. Além de assegurar o regime democrático, deu sustentação jurídica ao Estado Democrático de Direito, aos Conselhos locais e setoriais, ampliando assim, a participação da

---

<sup>4</sup> Behring, parafraseando Nogueira (1998) observa que, ao longo dos anos 1980 as dificuldades do Estado Brasileiro adquiriram transparência em alguns aspectos: sua intensa centralização administrativa; suas hipertrofia e distorção organizacional, por meio do empreguismo, sobreposição de funções e competências e feudalização; sua ineficiência na prestação de serviços e na gestão; sua privatização expressa na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura de benefícios e subsídios fiscais; seu déficit de controle democrático, diante do poder dos tecnocratas e, dentro disso, o reforço do Executivo em detrimento dos demais poderes (2003, p. 147).

sociedade civil na formulação, implementação e controle social da gestão das políticas públicas.

Dentre as várias propostas que se traduziram em medidas efetivas, destacou-se, a descentralização de políticas públicas para o nível estadual e, sobretudo, para o nível municipal de governo. Permeado em vários capítulos da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de fato, a descentralização está ligada ao processo de construção do Estado Moderno, aparecendo na consolidação dos regimes democráticos emergidos com o desaparecimento das ditaduras.

Almeida (1995), por sua vez, destaca que a descentralização deveria implicar a transferência de competências e atribuições da esfera federal e estadual para os municípios, nos quais se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos, pois, facilitaria o acesso da população aos serviços sociais, e conseqüentemente, propiciaria maiores oportunidades de controle.

A constituição dos conselhos possibilitou o estabelecimento de novas formas de participação democrática, fazendo com que governo e sociedade civil participasse de forma igualitária na definição das políticas públicas. Pôde-se observar o surgimento, na sociedade brasileira, de diversos conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal, visando à implementação de políticas sociais nas diversas áreas: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, habitação, previdência; e de defesa de direitos da criança e do adolescente, da mulher, dos idosos, dentre outros.

Nesse ínterim, o município também veio a assumir uma responsabilidade compartilhada - com os demais níveis de governo - em determinados setores ou áreas. Estas duas inflexões assinalaram a inauguração de um federalismo cooperativo, caracterizado pela ação conjunta entre instâncias de governo, e pela relativa autonomia, em termos decisórios e de recursos.

Ademais, se verificou que em nenhum momento, a política social encontrava tamanho acolhimento nas Constituições Brasileiras anteriores, como aconteceu na de 1988, conforme assevera Iamamoto (2001, p. 48):

A Carta Constitucional de 1988, é o fruto do protagonismo da sociedade civil nos anos 1980, preserva e amplia algumas conquistas no campo dos direitos sociais. Prevê a descentralização e a municipalização das políticas sociais, institui os Conselhos de Políticas e de Direitos. Essas são outras possibilidades de trabalho abertas ao nível dos municípios de reforço do poder local, ampliando os canais de participação da população na formulação, fiscalização e gestão das políticas sociais. Tais oportunidades podem representar formas de partilhamento do poder, e, portanto, do aprofundamento e expansão da democracia.

Nesse novo contexto, ocorre a reestruturação das políticas sociais, concebendo-se Saúde, Previdência Social e Assistência Social, como um conjunto integrado de proteção social pública, e constituindo-se como seguridade social do cidadão brasileiro. Daí decorre, a introdução do conceito de seguridade social<sup>5</sup>, articulando as três políticas sociais públicas e dos direitos a elas vinculados (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 144).

Na área social, os documentos prevêem, conforme destaca Pereira (2000, p. 153) que as novas diretrizes contidas na Constituição assumam:

[...] maior responsabilidade do Estado na regulação do financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso aos benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social; como contraponto ao seguro social, de caráter contributivo; controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais [...].

No âmbito da Saúde, é concebido um sistema único – o SUS<sup>6</sup> que operando sob a forma de rede integrada, descentralizada e regionalizada, conforme Pereira (2000, p. 155) tinha o intento de instituir no país um atendimento igualitário para a população.

Na política previdenciária, há a ampliação de direitos: “da licença-maternidade de 120 dias, extensiva aos trabalhadores rurais e empregadas domésticas; do direito de pensão

<sup>5</sup> Seguridade social – Sistema de proteção social constituído no Brasil, pelas políticas de saúde, previdência e assistência devida aos indivíduos, decorrente do direito social e entendida como garantia de proteção a ser assumida primordialmente pelo Estado, sob os princípios da universalidade, uniformidade, equidade e descentralização (CABRAL, 2000, p. 119).

<sup>6</sup> Pereira (2000, p. 155) é nesse cenário que o SUS pode ser considerado a proposta [...] com fidelidade ao princípio de universalização na cobertura de atendimento. Sobre esse mesmo assunto podemos visualizar em Vianna apud Paiva (2003, p. 197).

para maridos e companheiros; e da redução do limite de idade – 60 para homens e 55 para mulheres para acesso à aposentadoria”, entre outros. (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 145).

Entretanto, não obstante a necessidade de mudanças na política administrativa em nosso país, estas só ocorreram a partir das Leis Orgânicas específicas, que regulamentam as políticas públicas (Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Saúde, Política Nacional do Idoso, Lei Orgânica da Previdência Social, Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

A nova racionalidade pós 1988 também implicou determinada dinâmica quanto à alocação da gestão democrática. Esse novo cenário, contudo, relacionado ao papel central do município na formulação e gestão de políticas públicas nas diferentes áreas, propiciou a criação de novos espaços, caracterizados pela instituição dos conselhos locais e setoriais, os quais envolveram segmentos organizados da sociedade civil e do Estado, de forma a instituir o exercício da participação popular e o controle social nas ações referentes às políticas sociais públicas.

Nos anos de 1990 no Brasil “abre-se um novo período de inovação, delineadas na tensão entre as conquistas constitucionais asseguradas pelo forte movimento social da redemocratização e a contra-reforma neoliberal” (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 143) com conseqüências para a política social brasileira.

Num breve resgate histórico, é importante situar a crise estrutural do capitalismo ocorrida a partir da década de 1970 e que deflagrou no mundo toda alterações significativas nos campos social, econômico e político, tanto nos países centrais quanto periféricos (SIMIONATTO, 2004).

No Brasil, estas transformações começam a se intensificar a partir da década de 1990, especialmente mediante a necessidade de ajustes estruturais e de revisão do papel do Estado.

Este é questionado em seu papel regulador e interventor concebido como um obstáculo do livre desenvolvimento das forças de mercado.

Conforme indica Siomionatto (2004, p. 28) as revisões das funções do Estado nesse período ocorreram praticamente em três planos:

No plano administrativo, as alterações exigiram orçamentos estatais equilibrados, redução dos gastos públicos e reforma tributária (com impostos voltados ao consumo e não à propriedade e ao lucro). No âmbito econômico, indicou-se a necessidade da ampliação de capitais excedentes no mercado mundial, com taxas de juros favoráveis à captação de capitais ociosos, da fixação cambial estável e alta em relação ao dólar e da abertura comercial. Já na esfera ideológica, impôs-se a ótica da iniciativa privada em todas as políticas sociais e reformas institucionais, reafirmando-se os direitos da propriedade individual e erodindo-se os modelos de proteção social construídos no âmbito do welfare state.

Na América Latina, todas essas medidas foram introduzidas através do consenso de Waschinton, objetivando racionalizar os instrumentos na esfera pública, diminuir as ações do Estado e ampliar a atuação do mercado.

Ao longo desse período, propagou-se em vários meios de comunicação e político uma “avassaladora campanha em torno das reformas”. A era FHC (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO) tratou de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da crise econômica e social vividas pelo país desde os anos de 1980. Essas reformas diziam respeito às privatizações e a reforma da previdência social, muitas vezes desprezando as conquistas apontadas pela Carta Constitucional de 1988 (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 148).

A década de 1990, principalmente a partir dos anos de 1994, com a instituição do Plano Real, “vivenciou um crescimento mal dividido do tão criticado desenvolvimentismo”. O Estado brasileiro passou por “uma espécie de reformatação para uma adaptação passiva à lógica do capital”.

Conforme Behring e Boschetti (2006, p. 151 e 152):

Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e anti-popular das classes dominantes brasileiras. E foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás [...]. Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por FHC. Uma contra-reforma que foi possível a partir de algumas condições gerais, que precedem os anos 1990: a crise econômica dos anos de 1980 e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país.

Outro aspecto destacado por Behring e Boschetti (2006, p. 154) na “reforma” do Estado foi o “*Programa de Publicização*” elaborado no consenso do Plano Diretor de Reforma do Estado, sob coordenação do Ministro Bresser Pereira, que expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como, da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas.

Nesse campo, situa-se a nova idéia de descentralização que envolve o repasse de serviços para o setor público “não estatal”. Incluem-se aqui, serviços nas áreas da Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura e Pesquisa Científica. Esse processo caracterizado como “publicização” atinge diretamente as políticas sociais, uma vez que o Estado divide essa responsabilidade com a esfera estatal e o mercado.

Além disso, a reforma do Estado prosseguida entre os anos de 1990 e 2000 incidiram diretamente na redução dos direitos sociais, significando um retrocesso em relação as conquistas obtidas com a Carta de 1988.

Apesar das implicações da Reforma do Estado no âmbito das políticas sociais, os mecanismos do controle social expresso através dos conselhos, embora também diminuindo as formas e as qualidades de sua intervenção, prosseguiram como instâncias necessárias à aprovação dos projetos em nível municipal.

Mesmo considerando uma queda na qualidade da participação dessas instâncias, provocado pelo dissenso dos movimentos sociais, de maneira geral, pode-se afirmar que os conselhos prosseguem como “possibilidade concreta de construção de mecanismos públicos e



plurais de negociação regulada pelo reconhecimento de direitos” (YASBECH, 2001, p. 53). Reafirma-se assim que, para construir uma ampla esfera pública, os conselhos, considerados como instâncias democráticas, constituem-se como espaços de representação de interesses plurais que viabilizam a participação da sociedade civil organizada na constituição de novos parâmetros necessários à democratização dos processos coletivos.

## 1.1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESPAÇOS DE PUBLICIZAÇÃO

Conforme abordamos anteriormente, a partir de meados da década de 1980, a descentralização das políticas públicas, notadamente das políticas sociais, assumiu um papel cada vez mais significativo na agenda de reformas propostas por diversos setores da sociedade civil. Cresceu a importância dos governos municipais e estaduais, que vieram a assumir crescentemente novas funções e atribuições.

Paiva, (2003, p. 166), em debate sobre a descentralização, contribui para esse ponto de vista quando afirma:

[...] postular a descentralização, conforme prevista na norma constitucional, induz à agenda de a partilha e de transformação das relações de poder, reposicionando o protagonismo da participação popular como eixo central para o engendramento das novas relações políticas, na direção de estender e aprofundar a radical democratização da esfera pública, promovendo a socialização do poder público e da renda e riqueza, com o apoio das políticas sociais universais.

A busca pela democratização da esfera pública e da ampliação dos espaços de participação na realidade brasileira, está, portanto, vinculado diretamente ao texto constitucional de 1988, fruto dos embates vivenciados nesse período.

Para Pereira (2000, p.148-149)

[...] Ganharam força, a partir de então, os pleitos pela instituição de um padrão administrativo e financeiro descentralizado, mediante o qual seriam criados canais institucionais de participação social e política da população. Isso explica também a inclusão na Constituição Federal de mecanismos de democracia semi-direta - como a municipalização, o plebiscito, o referendo e a ação popular - seguidos da construção de um pacto federativo (com a descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estadual e municipal), bem como de mecanismos de controle democrático - como os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade na sua composição.

Observa-se assim, a abertura de espaços para a co-participação da sociedade na gestão pública, modificando-se as regras institucionais dos processos de descentralização e, havendo a obrigatoriedade da existência de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais nas diferentes áreas sociais: Criança e Adolescente, Assistência Social, Saúde, Idoso, entre outros, compostos de representantes do governo local, trabalhadores municipais e sociedade, e de fundos municipais setoriais como condição para o repasse de recursos federais e estaduais para os municípios.

Por serem fruto das pressões da sociedade civil, no processo de redemocratização do país, (TATAGIBA, 2002, p. 54) os conselhos de políticas públicas, são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

TEIXEIRA (2000, p. 103) concebe os conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade no país, ou seja,

uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e entidades da sociedade civil. Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical.

Portanto, a composição paritária, qual deve ser assegurada na composição do Conselho, deve afirmar o diálogo entre poder popular e poder governamental, na deliberação e fiscalização de políticas públicas, implicando, assim, na divisão de responsabilidades e no

assumir conjuntamente as decisões referentes não só às linhas de ação, mas também, aos recursos necessários para a sua execução.

Sob esta perspectiva, a nova forma de gestão da política pública, por meio da interlocução da sociedade com o poder público, faz com que se alterem as relações entre Estado e sociedade, uma vez que possibilita a construção de uma esfera pública na definição e implementação das políticas sociais (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000). A constituição da esfera pública faz parte do processo de democratização da sociedade e se expressa pela inserção dos interesses das camadas de classe subalternizadas.

Para Costa (2007), a esfera pública representa:

o espaço de ação onde os atores coletivos disputam visibilidade e influência, além da arena onde os atores políticos buscam conquistar o apoio plebiscitário dos cidadãos. Nessa perspectiva, não se faz qualquer distinção analítica e normativa entre os atores coletivos ligados à sociedade civil e os grupos que representam interesses econômicos específicos. Os diferentes atores coletivos buscarão, indistintamente, instrumentalizar o espaço público para a concretização de seus interesses particulares. As formas de ação diversas utilizadas, por exemplo, por movimentos sociais e por grupos de pressão e lobbies não indicam tratar-se, em cada caso, de atores de natureza variada.

Assim, a esfera pública constitui-se como um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade (HABERMAS, 1984; ARENDT, 1991; TELLES, 1990 E RAICHELIS, 2000, p. 64) retratando que aonde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nela, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas, implica a ação e a deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum e coletivo<sup>7</sup>.

Para Raichelis (2000, p.64),

A visibilidade social – significa que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas [...] supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.

---

<sup>7</sup> A discussão de Habermas sobre a esfera pública rompe com a concepção marxista de política. Para o autor alemão a formação de uma nova esfera pública está desvinculada dos interesses de classe. Conforme Duriguetto (2003), Habermas (1984).

Se recorremos ao pensamento de Gramsci, pode-se dizer que a esfera pública está dialeticamente relacionada ao fortalecimento da sociedade civil, “espaço onde são construídos projetos globais de sociedade, articulam-se capacidades de direção ético-política, disputa-se o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas” (NOGUEIRA, 2003, p.224). A esfera pública nessa perspectiva, constitui-se em espaço de explicitação de interesses em conflito [...] que envolve a participação ativa da sociedade civil (CORREIA, 2002, p.123).

Para Raichelis, (2000) a discussão de esfera pública está conectada ao controle social. Esse é para autora um dos elementos constitutivos da estratégia política na esfera pública, e implica:

[...] o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2000, p. 64).

Elizabeth Barros (1994:15) conceitua controle social como a “capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas fisiológicas e clientelistas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil”.

Para Maria Inês de Souza Bravo (2000: 42) o sentido do controle social inscrito na Constituição de 1988 “é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”. Inscreve o controle social dentro do processo de democratização do Estado, via participação na gestão das políticas públicas, e considera os conselhos, como espaço de tensão entre interesses contraditórios.

Conforme, expressa (GOHN, 1990, p.25-47):

[...] os Conselhos são inscritos na Constituição de 1988, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltado para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam.

Cabe, no entanto, evidenciar que os Conselhos:

[...] são um campo de disputas e negociação e seu grau de autonomia poderá ser ou não ampliado a depender do grau de unidade das forças da sociedade civil nele presentes e da natureza das forças políticas dominantes. Trata-se, pois, de uma *nova institucionalidade* que não decorre meramente da lei ou da discussão no parlamento, mas do debate público nos espaços sociais, da interlocução de diferentes atores, até a constituição de um conjunto de proposições que serve de balizamento para as esferas de decisão formal. (TEIXEIRA, 2000, p.104)

Os conselhos setoriais de políticas públicas previstos na legislação são “considerados parte integrantes ao sistema nacional”, conforme Tatagiba (2002, p. 49):

[...] ligados à políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais [...] São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos [...] de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e Adolescente [...] Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zalam pela vigência desses direitos, garantindo-lhes sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas.

A partir da Constituição de 1988, portanto, os conselhos tornam-se obrigatórios e considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos da esfera federal para estados e municípios. Constituem-se “peça central no processo de descentralização e democratização das políticas sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 50).

De acordo com Moreira apud Tatagiba (1999, p. 65):

[...] os conselhos são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas [...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo, são órgãos com função de controle, contudo não concorrencial das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil. [...] Os conselhos devem deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção [...] Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competências prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde).

Nessa mesma perspectiva, a composição paritária e a natureza deliberativa de suas funções, no que se refere à definição das políticas em cada setor, se dão devido ao controle social sobre a sua execução, de modo a se efetivar com visibilidade - ações transparentes nas decisões políticas, na participação da sociedade civil, na formulação, na revisão das decisões pactuadas, na representação de interesses coletivos<sup>8</sup> e - constituição de sujeitos sociais ativos que representam demandas coletivas, na democratização<sup>9</sup>, no enfrentamento da apropriação do público pelo privado, além de uma atuação qualificada, articulada e organizada dos conselhos.

No que tange à composição dos conselhos, com Moreira apud Tatagiba (2002, p. 50 e 51), expressa que:

A legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do executivo. A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais, prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto.

Os conselhos de gestão de políticas sociais são fundados nos conceitos de democracia, cidadania e participação. Significam que a construção de esferas públicas é constituída por representação de instituições governamentais e organizações da sociedade civil, que estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas.

Em cada área específica (Assistência Social, Saúde, Idoso, Criança e Adolescente, entre outros) existem “contornos jurídicos” que definem e normatizam os conselhos. No caso

---

<sup>8</sup>Representação de interesses coletivos envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores (RAICHELIS, 2006, p. 10).

<sup>9</sup> Democratização – remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permitam incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas (RAICHELIS, 2006, p. 10).

da Saúde, estes, são regulamentados pelo arcabouço jurídico do SUS através da Lei Federal nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Nela está inscrito o princípio constitucional da “participação da comunidade” na gestão pública, que na área da Saúde abrange além dos Conselhos, as Conferências nos três níveis de governo.

No que diz respeito aos avanços, sua instalação exige a criação de um novo pacto social que, valorize a publicização<sup>10</sup> das políticas públicas, a ampliação e consolidação de uma base social, através desse espaço, pressupondo o atendimento à vontade pública.

Para RAICHELIS (2000, p.63) a publicização, implica [...] uma dinâmica sócio-política que envolve a organização e a representação de interesses coletivos, os quais são confrontados e negociados a partir do enfrentamento de conflitos, que regem as relações sociais na sociedade de classes, o que se contrapõe a visão neoliberal presente nas reformas do Estado conforme indicamos anteriormente.

Entretanto, é preciso problematizar as dificuldades dos conselhos no exercício das suas atividades e papéis. Segundo Teixeira, (2000, p.113) há obstáculos de natureza política e de natureza funcional, originário tanto do Estado como da sociedade civil. Dentre os quais se enfatiza:

- a descentralização com a transferência dos encargos sociais do Estado, sem a compatível descentralização dos recursos;
- a aceleração do processo de municipalização não permitiu a criação de estruturas municipais capazes de gerir os serviços;
- os conselhos municipais foram criados apenas como uma exigência formal de acesso aos programas federais, sem a devida preparação ou discussão com a sociedade;
- os agentes governamentais não aceitam a proposta de partilha de poder, desrespeitando as deliberações dos conselhos, interferindo indevidamente na sua composição, ou dificultando as prestações de contas;
- a tendência neoliberal adotada pelo governo federal, promove cada vez mais a focalização dos programas sociais, apelando para o caráter compensatório e emergencial. Nessa lógica, para cada situação de exclusão social cria-se um programa e para cada programa cria-se um conselho, o que gera um acúmulo de tarefas, ou uma existência meramente formal dos conselhos;

---

<sup>10</sup> (...) processo de publicização, que pretende alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado, pela via do fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada (RAICHELIS, 2000, p. 63). (...) um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política (RAICHELIS, 2000, p. 64).

- as organizações da sociedade civil não têm clareza do papel que devem desempenhar nos conselhos, o que empobrece a participação e pode gerar a manipulação do poder.

Diante de tal problemática, vislumbra-se a necessidade dos conselhos estabelecerem vínculos com profissionais de diversas áreas, a fim de fortalecer mecanismos administrativos (gestão, programação, propostas), políticos e culturais necessários para o aperfeiçoamento da democracia e da cidadania. Reporta-se aqui, a ação profissional dos assistentes sociais para dar respostas às demandas dessa nova institucionalidade pública democrática, instituída no país, envolvendo questões como: as deficiências na composição paritária dos conselhos, a falta de clareza dos gestores públicos quanto à política social, a falta de capacitação continuada de conselheiros, o entendimento da política, da legislação, do papel dos conselhos, até o enfrentamento dos novos corporativismos e diferentes ideologias que emergem no seu funcionamento.

Raichelis, (2006) esclarece que é fundamental a ação do Serviço Social para fazer avançar a esfera pública no campo das políticas sociais. Nesse sentido, a autora, aponta para uma dupla direção:

- Impulsionar e ampliar o movimento que se organizam em torno da defesa de direitos e das políticas sociais, propondo novas estratégias para o enfrentamento das demandas sociais, no interior do aparato institucional aonde os assistentes sociais são cada vez mais requisitados a transcender funções executivas para desempenhar papéis de formulação e gestão de políticas e programas sociais;
- Ao mesmo tempo, colaborar para o adensamento da pesquisa e da produção teórica no âmbito das políticas sociais, articulada à análise das tendências macrosocietárias que iluminem estrategicamente os rumos a ser perseguidos (RAICHELIS, 2006, p. 14 e 15).

Em vários municípios brasileiros, os assistentes sociais passam a desempenhar um papel importante na articulação e mobilização da sociedade civil, no processo de descentralização da política de assistência social e na organização dos conselhos, nas três esferas de governo. Sua ação profissional destaca-se, em particular, nas questões referentes aos impasses do funcionamento, da estrutura e da organização dos Conselhos, privilegiando



os seguintes aspectos: processo de formação, composição, relação com órgãos governamentais e demais entidades assistenciais, assessoria, organização de conferências, documentação, entre outros.

## **2. A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: PROCESSO HISTÓRICO E EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS**

Somado a Carta de 1988, a profissão de Serviço Social<sup>11</sup>, no início dos anos de 1980 e avançando aos anos de 1990, busca rever seus fundamentos pautados na perspectiva da “modernização conservadora” e aproxima-se ao debate da teoria social crítica, especialmente nos aportes de Marx e Antonio Gramsci. Tais referências proporcionam novas análises sobre categorias como: Estado, sociedade civil, movimentos sociais, poder local, cidadania, democracia e participação. Assim, tanto a conjuntura que se vive nesse período, quanto às novas bases teóricas da profissão, alavancam e impulsionam a ampliação das ações profissionais.

Se até esse período, a concepção de Serviço Social, seus objetivos e a direção social da profissão estavam fundamentados numa perspectiva teórico-metodológica vinculada às demandas do Estado ditatorial, aos pressupostos da eficiência e da eficácia e da integração social, verifica-se a partir dos anos 1980, um redirecionamento do projeto profissional.

É com a crise da Ditadura Militar que se verifica segundo Netto, (1991) a busca de ruptura com o chamado Serviço Social de bases conservadoras e inicia-se o desenvolvimento da chamada perspectiva de intenção de ruptura. A bibliografia profissional passa a compreender estudos e produções que buscam ultrapassar as perspectivas funcionalistas, fenomenológicas e hegemônicas até os anos de 1980. Tais produções buscam como suporte teórico a perspectiva crítica-dialética indicando um redirecionamento do projeto profissional articulado às lutas da classe trabalhadora.

---

<sup>11</sup> O Serviço Social, enquanto profissão que atua nas relações sociais, tem em seu projeto ético-político profissional, o compromisso com a construção de uma sociedade que "(...) propicie aos trabalhadores um pleno desenvolvimento para a invenção e vivência de novos valores, o que evidentemente, supõe a erradicação de todos os processos de exploração, opressão e alienação" (CFESS, 1993).

É importante assinalar que, embora a primeira produção articulada a este marco teórico tenha surgido entre 1972 e 1975 na Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, através do “Método de Belo Horizonte”, pode-se afirmar que somente a partir de 1982 se identificou os caminhos para a incorporação da tradição marxiana na compreensão do Serviço Social e, conseqüentemente da ação profissional.

O processo de renovação do Serviço Social, o adensamento da produção teórica sob esta perspectiva, a organização política da categoria, a aprovação do código de Ética e a reforma curricular provocaram mudanças significativas no exercício profissional no decorrer de toda a década de 1980.

O projeto curricular de 1982 tinha como centralidade a busca para uma formação profissional, em função das relações de classe na sociedade brasileira, tal necessidade era advinda dos impasses da ditadura militar e dos influxos do capitalismo internacional na realidade do país. Nesse projeto, o Serviço Social foi definido como:

atividade inscrita na divisão social do trabalho historicamente determinado pela maneira que se organiza a sociedade e ao mesmo tempo, como resultado da atuação da categoria profissional, isto é, dos posicionamentos e respostas por ela imprimidos às demandas sociais dos diferentes grupos e classes sociais” (ABESS 1984, p. 108).

A direção social foi delineada:

a partir das demanda postas pelo movimento da sociedade brasileira, visando promover uma rearticulação efetiva com um projeto social das classes subalternas em suas relações com as forças atualmente dominantes, o que implica a consolidação de uma legitimidade junto à clientela, “constituída basicamente pela classes trabalhadora” e “em um compromisso real e efetivo com os seus interesses coletivos e em uma articulação teórico-prática com a construção de uma nova hegemonia na relação entre as classes sociais”. (ABESS, 1984, P. 119-120)

A reformulação do Código de Ética Profissional em 1986, também expressa a direção social vinculada aos interesses da classe trabalhadora, tido como referência no processo de renovação profissional, na perspectiva de ruptura com o Serviço Social tradicional. O Código de Ética, “reafirma a dimensão política da prática profissional e avança eticamente no sentido de sua crítica aos valores universais, tomados abstrata e historicamente nos códigos anteriores” (ABEPSS, 1996, p. 146).

Conforme aponta Yasbek (2000), outros elementos contribuíram para o adensamento teórico-metodológico e ético-político do Serviço social, destacando-se a implantação dos cursos de Pós-graduação. Neste espaço:

o Serviço Social brasileiro vem dialogando e se apropriando do debate intelectual contemporâneo no âmbito das ciências sociais do País e do exterior. Também nesse espaço, o Serviço Social brasileiro desenvolveu-se na pesquisa a cerca da natureza de sua intervenção, de seus procedimentos, de sua formação, de sua história e sobretudo, acerca da realidade social, política, econômica e cultural onde se insere como profissão na divisão social e técnica do trabalho. Avançou na compreensão do Estado capitalista, das políticas sociais, dos movimentos sociais, do poder local, dos direitos sociais, da cidadania, da democracia, do processo de trabalho, da realidade institucional e de outros tantos temas (YASBEK, 2000, p. 27).

No âmbito da organização e representação profissional, o Serviço Social tem uma maturação expressa pela democratização da convivência de diferentes posicionamentos teóricos-metodológicos e ideo-políticos e pela intervenção dos assistentes sociais, através de seus organismos representativos, nos processos de elaboração e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

Frente à diversificação das demandas apresentadas ao assistente social, é notável sua presença junto aos fóruns e conselhos vinculados às políticas sociais, seja no plano da defesa dos direitos sociais dos usuários destas políticas, seja no âmbito do legítimo controle social da vida que se fazem notar de múltiplas formas, mas, sobretudo, pela precarização do trabalho e pela desmontagem de direitos (YASBEK, 1999).

A contribuição da categoria, em uma ou outra condição, revela-se no sentido de avançar a esfera no campo das políticas sociais, onde diversos interesses são postos, expressando diversidades, divergências e contradições, produzindo debates que podem contribuir para a elevação da consciência dos sujeitos e gerar deliberações e ações coletivas transformadoras.

Ao longo da década de oitenta e início dos anos noventa, o Serviço Social, vem buscar o rompimento com o conservadorismo, acabando por gestar e formular uma direção

social estratégica que colide com a hegemonia política que o grande capital vem construindo, ou seja, uma direção suficientemente explicitada no Código de Ética Profissional de 1993.

A partir deste período, segmentos críticos da categoria ampliam o debate e a produção de conhecimentos a partir da vertente marxista e, sob o influxo das transformações societárias buscam revisar o projeto ético-político da profissão. Frente às mudanças que vinham ocorrendo na realidade, há a necessidade de uma revisão da atuação e do atendimento às demandas emergentes e tradicionais do profissional de Serviço Social.

O Projeto ético-político que começa a ser delineado não se apresenta, portanto, como resultado apenas do movimento interno da profissão, mas como exigência para enfrentar os desafios postos pelas transformações econômicas, políticas e sociais. Afinal, a construção de uma nova direção social expressa na profissão não revela somente um movimento endógeno, no âmbito profissional, mas integra-se numa dimensão mais ampla, ou seja, a dimensão societária.

Nessa perspectiva, “o projeto profissional vincula-se a um projeto societário que, propõe a construção de uma nova ordem social, sem dominação e ou exploração de classe, etnia e gênero” (NETTO, 1999, p. 109).

Projeto Societário – Trata-se daqueles projetos que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la. Os projetos societários são projetos coletivos; no entanto, o seu traço peculiar reside no fato de se constituírem projetos macroscópicos, em propostas para o *conjunto* da sociedade. (NETTO, 1999, p. 93-94).

O projeto ético político profissional possui uma estrutura básica “[...] suficientemente flexível para, sem descaracterizar-se, incorporar novas questões, assimilar problemáticas diversas e enfrentar desafios emergentes”. Em suma, trata-se de um projeto que também é um processo, em contínuos desdobramentos (NETTO, 1999, p. 108), e estrutura-se a partir das diretrizes norteadoras que seguem:

- Código de Ética Profissional do Assistente Social – Resolução CFESS nº 273, de 13/03/1993;
- Lei da Regulamentação da profissão de Serviço Social – Lei nº 8.662, de 07/06/1993;
- Diretrizes curriculares para o curso de Serviço Social – Resolução CNE nº 15, de 13/03/2002. (CNE – Conselho Nacional de Educação)
- produção intelectual, a organização da categoria através de suas entidades: o sistema CFESS/CRESS (Conselho Federal de Serviço Social e Conselhos Regionais de Serviço Social), a ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social), a ENESSO (Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social) e outras associações dos assistentes sociais.

Para Netto (1999, p. 108)

[...] este projeto ético-político tem em seu núcleo o reconhecimento da *liberdade* como valor central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolher entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais.

No que se refere à dimensão política o projeto ético político profissional em algumas premissas retiradas do Código de Ética Profissional concorda com o:

posicionamento a favor da *equidade* e da *justiça social*, na perspectiva da *universalização* do acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais; a ampliação e a consolidação da *cidadania* são postas explicitamente como condição para a *garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras*. (NETTO, 1999, p. 109).

Não obstante as bases do Projeto Ético Político estejam assentadas na teoria social crítica, o mesmo preconiza o respeito ao pluralismo tanto na sociedade quanto na ação profissional e às diferenças teóricas.

No âmbito estritamente profissional, o projeto implica o compromisso com a *competência*, que só pode ter como base o *aprimoramento intelectual* do assistente social. Destaca-se a *formação acadêmica* qualificada, alicerçada em concepções teórico-metodológicas críticas e sólidas, capazes de viabilizar uma *análise concreta* da realidade social – formação que deve abrir o passo à preocupação com a *(auto) formação permanente* e estimular uma constante postura investigativa. (NETTO, 1999, p. 109)

Finalmente, o projeto ético-político profissional prioriza uma *nova relação sistemática* com os usuários dos serviços oferecidos pelos assistentes sociais: o *compromisso com a qualidade de serviços prestados à população* é componente estrutural, e a *publicização* dos recursos institucionais é uma forma de abrir as decisões institucionais à *participação dos usuários*. (NETTO, 1999, p. 109)

Ademais, o Serviço Social, enquanto profissão que atua nas relações sociais, tem em seu projeto ético-político profissional, o compromisso com a construção de uma sociedade que "(...) propicie aos trabalhadores um pleno desenvolvimento para a invenção e vivência de novos valores, o que evidentemente, supõe a erradicação de todos os processos de exploração, opressão e alienação" (CFESS, 1993).

O novo Código de Ética da profissão de Serviço Social, em 1993, (Resolução nº 273, de 13/03/1993) representa os contornos de um projeto profissional que se define como explicitamente ético-político. Ele apresenta um novo perfil profissional, este, longe da ética da neutralidade, mas, de um profissional competente teórica, técnica e politicamente; “[...] com valores ético-políticos, emancipadores referidos à conquista da liberdade” (BARROCO, 2003, p. 200).

O Código de Ética indica um rumo ético-político para o exercício profissional pautado em processos democráticos, a partir do qual o profissional estimule a capacidade de abstrair as reais necessidades das classes subalternas e sentir com elas suas paixões para que

se possa efetuar a crítica do senso comum e da herança intelectual acumulada (IAMAMOTO, 2001, p.77).

A Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, (Lei de Regulamentação da Profissão) traz a definição do Serviço Social como profissão e tem um peso significativo para o projeto profissional do assistente social. A sua aprovação, também construída coletivamente.

A lei que regulamenta a profissão é clara, quando se refere ao Serviço Social como profissão, em seu artigo 3º: “A designação profissional de Assistente Social é privativa dos habilitados na forma da legislação vigente” (BRASIL, 1993, p. 1).

Portanto, o profissional de Serviço Social, através da sua prática profissional, referendada por competências particulares da profissão, sejam elas: teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, desenvolve habilidades no trato das relações humanas; na capacitação de conselheiros; na organização e mobilização popular em experiências de orçamentos participativos; na assessoria e consultoria no campo das políticas públicas e dos movimentos sociais; em pesquisas, estudos, planejamentos, na formulação e no controle das políticas públicas, cujas diretrizes e princípios possibilitam um exercício profissional se volta para a efetivação de tais direitos.

No que tange as competências do Assistente Social, a Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, em seu artigo 4º, incisos I, II e IX expressam:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

Segundo Iamamoto (2001, p.197):

(...) uma das exigências que se vislumbra na reconstrução do projeto de formação profissional é estimular a aproximação dos assistentes sociais às condições de vida das classes subalternas e de suas formas de luta e de organização. (...)



Sintetizando, concordamos com a definição de Iamamoto (2001, p. 57-59):

O Serviço Social é uma profissão de cunho interventivo [...] uma profissão socialmente determinada na história da sociedade brasileira; [...] é o profissional que trabalha com políticas sociais, de corte público ou privado; [...] é a prática profissional compreendida como uma especialização do trabalho, participe de um processo de trabalho.

Nas diretrizes curriculares aprovadas em 1996, observa-se que a formação profissional passa a ter na “questão social” sua base de fundamentação sócio-histórica conferindo-lhe um estatuto de centralidade na relação entre a profissão e a realidade social (ABESS, 1996).

A formação profissional a partir desse período busca contemplar o debate sobre as transformações nos padrões de acumulação capitalista, suas implicações no reordenamento do Estado e nos movimentos das classes no contexto da ofensiva neoliberal e no aprofundamento da pobreza e da desigualdade social.

Nos anos 1990, portanto, as diretrizes curriculares trazem a seguinte concepção de Serviço Social e do significado social da profissão:

- o entendimento do Serviço Social como especialização do trabalho coletivo permite compreender que a atividade profissional se realiza no universo do assalariamento, por meio de um processo social e técnico de trabalho que objetiva um produto concreto.
- o significado social da profissão historicamente vinculado ao tratamento da questão social, é impactado por algumas questões que reproduzem na ação profissional a mesma tensão contida nas demandas que lhes são feitas. Isso significa reconhecer a existência de alterações *na formação do mercado, na requalificação profissional, no domínio operativo de um conjunto de procedimentos* que no momento consolidam processos que faziam parte das metas profissionais nos anos 1980. A esses se juntam a questão da direção social na prática, do seu conteúdo e dos meios objetivos para sua materialização (ABEPSS, 1996, p. 162).

O foco central da formação profissional tem a operacionalidade nas seguintes diretrizes:

- capacitação teórico-metodológica que permita uma apreensão crítica do processo histórico como totalidade, o que implica compreendê-lo principalmente em seu movimento dinâmico e contraditório, em sua constituição universal, particular e singular, nas mediações e esferas da vida social (socioeconômica, política, ideológica, ética e cultural);
- capacitação investigativa como base para um ensino na busca de explicação da formação histórica da sociedade brasileira, no sentido de apreender as particularidades da constituição e desenvolvimento do capitalismo no país e também como base para a explicação do Serviço Social nas relações sociais da nossa sociedade;
- capacitação teórica que saliente a necessidade de tratar o campo das mediações, possibilitando transitar de níveis mais abstratos para as singularidades da prática profissional;
- capacitação investigativa articulada à intervenção profissional, no sentido de uma habilitação teórico-metodológica e técnico-política;
- capacitação ético-política, que consolide os valores e princípios legitimados no atual Código de Ética e possibilite apreender a prática profissional em sua dimensão teleológica, ou seja, na projeção de finalidades e valores voltados à realização da direção social desejada, exercitando a vivência da cidadania, democracia e participação política dos agentes profissionais;
- capacitação para apreender as novas mediações e injunções nos campos tradicionais da prática profissional, bem como as demandas emergentes, especialmente com base nas novas articulações entre público e privado;
- capacitação técnico-política para a gestão de serviços sociais na esfera estatal e privada, empresarial ou não;
- capacitação teórica para compreender a prática profissional como uma forma de trabalho determinado socialmente, possibilitando que o assistente social se reconheça como trabalhador assalariado e sujeito de sua atividade prática (ABEPSS, 1996, p 166 e 167).

Em relação à prática profissional, as diretrizes curriculares entendem esta como uma “forma de trabalho”. A assimilação da prática profissional como trabalho deriva da compreensão da produção social como eixo organizador da vida social. Os elementos históricos constituídos da profissão como objeto, objetivos, papéis, funções, instrumentos e técnicas, dimensões técnico-político e teórico-metodológico do fazer profissional seguem sendo reconhecidos, mas, apreendidos como “constitutivos” do processo de trabalho do assistente social.

A apreensão da prática profissional como “forma de trabalho” fundamentou a possibilidade de “articular organicamente os elementos presentes em quais processos de

trabalho especializado e, ao mesmo tempo, as particularidades que eles assumem no Serviço Social” (ABEPSS, 1996, p.162)<sup>12</sup>.

Destaca-se ainda, no núcleo de fundamentação do trabalho profissional que “o eixo articulador da análise da profissão é dado pelas relações entre as classes sociais, destas, com o Estado e com o conjunto da sociedade civil, no quadro do capitalismo monopolista” (ABEPSS, 1996, p.170).

É justamente no campo da sociedade civil, especialmente junto aos conselhos de políticas públicas e de direito que se ampliam o campo de trabalho e a ação profissional do Serviço Social pautados na perspectiva do projeto ético-político.

Atualmente, existem quatro condições de vinculação aos conselhos de políticas e direitos, quais sejam: *conselheiros*, quando representam alguma entidade ou instituição; *apoio técnico e/ou técnico administrativo*, quando se trata de um profissional que assessora os conselhos, desenvolvendo ações de caráter técnico-político ou técnico-administrativo, são funcionários dos órgãos públicos (secretarias municipais ou estaduais) que dão sustentação legal aos conselhos; *assessores*, que são profissionais que desenvolvem ações de capacitação técnico-política junto aos conselheiros, em geral estão vinculados às universidades; e por fim, os *observadores* que participam das reuniões, conferência e fóruns, com o objetivo de se apropriarem da discussão travada no Conselho.

A qualquer dessas condições, apreendemos que o Assistente Social (na esfera conselhistas), para tornar efetivo o compromisso com a ampliação da cidadania, no sentido da universalização dos direitos, deve “se apropriar de um amplo conhecimento da dinâmica social, a fim de revelar os diversos projetos e interesses em jogo”. Devendo, porém, ser este, o socializador de informações, desvelando com competência técnico-política “as questões, as propostas – suas potencialidades, suas armadilhas, seus objetivos, bem como, o conhecimento

---

<sup>12</sup> Tendo em vista a polêmica em torno do entendimento da prática profissional do assistente social como trabalho e ausência de um aprofundamento do debate seja por parte da ABEPSS e da categoria profissional, assumimos neste trabalho a concepção de “ação profissional” e sua particularidade junto a esfera conselhistas.

da legislação, o domínio da dinâmica orçamentária, da burocracia e dos processos da administração pública, a fim de contribuir e avançar no trato ao controle social”. (GOMES, 1999, p. 170)

Nessa perspectiva, o assistente social tem a responsabilidade de criar possibilidades de uma atuação profissional orientada pelo projeto ético-político profissional, através de suas mediações construídas e realizadas cotidianamente na e a partir da realidade social para avançar a esfera no campo das políticas sociais.

Nestes termos, concordamos com Mioto (2001) e Lima (2004) na definição da ação profissional, como:

conjunto de procedimentos, atos, atividades pertinentes a uma determinada profissão e realizadas por sujeitos/ profissionais de forma responsável, consciente. Portanto, contém tanto uma dimensão operativa quanto uma dimensão ética, e expressa no momento em que se realiza o processo de apropriação que os profissionais fazem dos fundamentos teórico-metodológico e ético-políticos da profissão em determinado momento histórico. São as ações profissionais que colocam em movimento, no âmbito da realidade social, determinados projetos de profissão. Estes, por sua vez, implicam em diferentes concepções de homem, de sociedade e de relações sociais (MIOTO, 2001 apud LIMA, 2004 p. 61).

Para Mioto (2007, p.18) a ação profissional contém dois diferentes elementos, que em interação lhes dão direção e materialidade, sejam eles: os elementos condicionantes e os elementos estruturantes.

Aos **elementos condicionantes** da ação profissional é considerado o *projeto profissional* que expressa uma direção ético-política calcada em uma determinada matriz teórico-metodológica e que orienta os profissionais dentro de um projeto societário[...]. Junto ao projeto profissional está a *natureza dos espaços sócio-ocupacionais*, uma vez que os espaços de natureza pública incidem/condicionam de forma diferente, que os de natureza privada, nos objetivos das ações e na construção da autonomia profissional.

Aos **elementos estruturantes** da ação profissional entende-se como aqueles que dão sustentabilidade a toda e qualquer ação. São eles: *o conhecimento/investigação, o planejamento, a documentação, as formas de abordagens dos sujeitos a quem se destinam as ações, além dos instrumentos operativos* e outros recursos.

Aos elementos já destacados como estruturantes das ações profissionais, a autora, destaca as formas de abordagem e os instrumentos técnico-operativos que são viabilizadores dessas ações:

as formas de abordagem escolhidas para a aproximação com a realidade e com os sujeitos destinatários da ação, articulam-se intrinsecamente aos momentos anteriores, principalmente aos objetivos propostos para a ação. Elas podem ser caracterizadas como: coletiva, grupal e individual. Estas são viabilizadas através dos instrumentos como as entrevistas individuais, as reuniões, as assembléias, os encaminhamentos, ou ainda combinações desses instrumentos, como: a visita domiciliar, a entrevista familiar, etc (MIOTO, 2007, p.19).

Ao assistente social é disponibilizada uma formação que o capacita a atuar em vários campos de trabalho profissional, sendo ele: nas instituições governamentais, instituições não-governamentais, empresas privadas, bairros, assessoria, consultoria, nos conselhos, entre outros, caracterizando-o como um profissional liberal.

Mas, é a partir da investigação e do conhecimento das necessidades da população expressas em suas demandas e na realidade particular na qual se insere que o Assistente Social irá caracterizar a ação profissional a ser empreendida, “localizando-a, dentro dos limites e possibilidades colocados pela natureza dos espaços sócio-ocupacionais” (MIOTTO, 2007, p.20).

A ação profissional, para Miotto (2007, p. 21) pode ser articulada em três grandes processos: os processos político-organizativos, os processos de planejamento e gestão e os processos sócio-assistenciais. Estes, entendidos como “meios que garantem subsídios e legitimidade à formulação de agendas públicas propositoras de políticas sociais que, em longo prazo, venham a responder as demandas/necessidades concretas dos usuários, como também alimentar um processo de construção coletiva de reivindicação, afirmação e efetivação de Direitos”.

Para a área conselhistas, os processos Político-Organizativos articulam inscrevem-se como “ações que incrementam discussões e encaminhamentos em direção ao fortalecimento da esfera pública”. Nesse processo, o foco principal é “dinamizar e instrumentalizar a

participação”, respeitando o potencial político e o tempo dos sujeitos envolvidos. Suas ações são consideradas como de “necessidades imediatas”, mas “estão guiadas pela premissa da democratização dos espaços coletivos e pela criação de condições para a disputa com outros projetos societários” (MIOTO, 2007, p. 23).

No que diz respeito às ações sócio-educativas, estas, “apresentam especificidades quanto aos seus objetivos, uma vez que intencionam o diálogo problematizador e a coletivização de demandas individuais” (MIOTO, 2007, p. 23). Esse movimento permite o fortalecimento dos sujeitos como classe organizada.

A função educativa da prática profissional dos assistentes “caracteriza-se pela incidência das ações profissionais na maneira de pensar e agir dos sujeitos envolvidos nas referidas ações, interferindo na formação de subjetividades e normas de condutas” (CARDOSO e MACIEL, 2000, p. 142).

Esta função de cunho sócio-educativo no campo ideológico e político demarca o repasse de informações que podem estar vinculada tanto ao projeto das classes subalternas quanto ao das classes dominantes. Dessa forma as ações profissionais incidem direta ou indiretamente na construção de um determinado projeto de sociedade.

Se até meados de 1980, a função sócio-educativa da ação profissional teve como foco atender mais as requisições afeitas aos detentores do capital, para enquadramento das classes subalternas aos padrões da sociabilidade exigida pelo processo de acumulação capitalista, a partir desse período com a revisão dos pressupostos teórico metodológicos da profissão, e no quadro de tensões vividas na realidade brasileira, tais ações ganham um novo redimensionamento.

Verifica-se, a partir de então, o estabelecimento de novas relações pedagógicas entre o assistente social e os usuários de seus serviços:

relações estas favorecedoras de um processo de participação dos sujeitos envolvidos numa dupla dimensão: conhecimento crítico sobre a realidade e recursos institucionais tendo em vista a construção de estratégias coletivas em atendimento às necessidades e interesses das classes subalternas (CARDOSO e MACIEL, 2000, p. 144).

Ainda, nesse processo, a assessoria como função que possibilita:

identificar e propor alternativas e possibilidades concretas de enfrentamento às questões presentes no cotidiano da luta por Direitos, bem como permitem resgatar e trabalhar os limites da ação sócio-educativa quando contribui na produção e/ou socialização de informações e análises referentes aos encaminhamentos do debate coletivo das demandas/necessidades e do atendimento das mesmas (MIOTO, 2007, p. 22).

A materialização da assessoria se faz através da presença em reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos e Movimentos Sociais, além dos fóruns de discussão. Nesse contexto, “o assistente social intervém como promotor de uma ação sócio-educativa entendida como um processo de reflexão e análise sobre diferentes situações, ao mesmo tempo em que assessora e participa do processo de mobilização” (MIOTO, 2007, p. 23).

Frente à diversificação das demandas apresentadas ao profissional, põe-se o trabalho de assessoria, os quais nesse espaço situam os conselhos de políticas públicas, que, através da municipalização vêm resultando em uma ampliação do mercado profissional de trabalho, com a abertura de novos “canais de ingerência da sociedade organizada na formulação, gestão e controle das políticas sociais” (IAMAMOTO, 2001, p. 124).

Nesse sentido, a assessoria<sup>13</sup> no âmbito do Serviço Social ainda pode ser considerada uma ferramenta de trabalho incipiente, a qual pode ser sob a forma de acompanhamento e monitoramento de uma determinada demanda, junto a um grupo ou vários grupos que a

---

<sup>13</sup> O Conselho Federal e os Conselhos Regionais do Serviço Social consideram-na como um instrumento de trabalho profissional, em que o Assistente Social irá “acompanhar processos de trabalho da organização e/ou de grupos, apontando possibilidades, limites, alternativas no projeto pretendido. Deve contribuir para a leitura da realidade, o que facilita traçar o planejamento” (CRESS 10ª Região, 1999, p. 68). Porém, a assessoria pode ser considerada, apesar da incipiência de sua utilização como instrumento ou atividade da categoria profissional, um novo espaço de intervenção do Serviço Social.

executam em que o assessor normalmente não tem vínculo permanente com o local da prestação e realização do serviço. No entanto a sua relação com o Serviço Social e com outras funções como a consultoria vem se tornando objeto de estudos e pesquisas na área profissional (BRAVO, et al, 2006).

Normalmente, são solicitadas por uma equipe institucional, que atua diretamente na organização ou como em alguns casos pelos representantes da gestão. As assessorias podem ser consideradas formas indiretas de prestações de serviços a órgãos governamentais, não-governamentais e empresas privadas, em que o profissional responsável pela execução desta atividade instrumental, normalmente não tem vínculo empregatício atuando como prestador de serviço à organização demandatária.

Para Vasconcelos, (1998, p. 132-133), a assessoria está voltada à:

[...] busca de totalização no processo de prática, no sentido de apontar, resgatar e trabalhar as deficiências, os limites, recursos e possibilidades [...], socializando conteúdos, instrumentos de indagação e análise, também produzindo estudos, tendo em vista as respostas concretas e imediatas frente as demandas que a realidade põe a ação [...].

Segundo lamamoto (2001, p.197):

(...) uma das exigências que se vislumbra na reconstrução do projeto de formação profissional é estimular a aproximação dos assistentes sociais às condições de vida das classes subalternas e de suas formas de luta e de organização. (...)

Nesse processo, o profissional, deve dispor de “uma proximidade empírica e teórico-analítica que necessariamente deve estar relacionada às diferentes expressões da questão social, ou seja: da dinâmica da realidade, das necessidades da população e dos movimentos da sociedade; do conjunto de legislações vigentes, das diferentes políticas e programas sociais” (MIOTO, 2007, p.23).

Nesse sentido, cabe enfatizar que a ação profissional do Assistente Social, deriva da formação metodológica, axiológica, epistemológica e política e que dentre a ação profissional junto aos conselhos, ou mesmo não ocorrendo através de um trabalho sistemático, necessita dos elementos “condicionantes” e “estruturantes” conforme pontuamos anteriormente.



Assim, vale retomar, GOMES (1999, p. 171) ao destacar que um dos requisitos para a intervenção do assistente social, neste campo de atuação, é a “capacitação continuada e a investigação sistemática”, buscando uma “participação profissional qualificada a fim de contribuir para que tais instâncias tornem de fato o lugar do interesse público e de resistência à redução de direitos”. Neste contexto, destaca-se o especial protagonismo dos assistentes sociais no sentido de que os conselhos possam prosseguir como espaços democráticos de luta no enfrentamento ao desmonte das políticas sociais que começa a ocorrer no Brasil a partir do final dos anos de 1990.

### **3. A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A apresentação dos resultados da pesquisa serão articuladas em seis eixos: 3.1 Perfil dos profissionais e inserção nos conselhos; 3.2 As ações profissionais – demandas e respostas; 3.3 A importância da atuação profissional nos Conselhos Municipais; 3.4 Competências Profissionais e Projeto Ético-Político 3.5 Constituição da Formação Profissional na Esfera Conselhistas 3.6 Ação Profissional, Controle Social e Cultura Democrática.

Conforme mencionamos na introdução do presente trabalho, a pesquisa empírica proposta foi realizada com as assistentes sociais dos municípios de Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Monte Carlo e Vargem, que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Idosos e dos Direitos da Criança e do Adolescente, Anti-Drogas e Bolsa Família.

Cabe salientar conforme evidenciam os depoimentos dos sujeitos da pesquisa, várias dificuldades ocorreram durante a realização das entrevistas, tais como: tempo de atuação nesse espaço profissional, bagagem teórica para argumentar as respostas, desmotivação no campo de trabalho, acúmulo de responsabilidades, dentre outros. No entanto, as lacunas verificadas nas entrevistas possibilitam relacioná-las às referências teóricas apresentadas no item 3.4 relativas às exigências do projeto ético-político profissional.

#### **3.1. PERFIL DOS PROFISSIONAIS E INSERÇÃO NOS CONSELHOS**

Traçar o perfil dos sujeitos participantes de uma pesquisa é importante e necessário para conhecer, ainda que de forma geral, elementos que possibilitam realizar as primeiras mediações para o desvendamento do objeto de estudo.

O perfil dos profissionais entrevistados enfocou o ano de formação; a capacitação específica na área; o tipo de especialização; o conselho em que atuam nos municípios e a forma de inserção nesses espaços ocupacionais.

No que se refere ao ano de formação profissional identificou-se que apenas uma das entrevistadas formou-se na década de 1990 (1994). As demais se formaram respectivamente em entre os anos de 2001, 2003, 2004 e 2007, fator que possibilita dizer que 83% das entrevistadas exercem a profissão há menos de dez anos.

A atenção sobre essas informações é relevante, para esse estudo, principalmente por evidenciar que dentre as entrevistadas, apenas uma teve a sua formação profissional vinculada ao currículo de 1982. As demais tiveram sua formação a partir das novas diretrizes curriculares - ABEPSS de 1996. No que se refere à instituição em que realizaram o curso de graduação identificou-se que quatro (4) entrevistadas frequentaram o curso da Universidade do Contestado - UNC, uma (1) entrevistada frequentou o curso da Universidade Comunitária Regional de Chapecó – UNOCHAPECÓ, uma (1) frequentou o curso da União Educacional do Planalto Central - UNIPLAC e uma, o curso da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC<sup>14</sup>.

Em relação ao tempo profissional na área conselhistas, a pesquisa apontou os seguintes dados: 02 assistentes sociais desenvolvem menos de um ano em dois conselhos ao mesmo tempo (Assistência Social e Instância de Controle do Programa bolsa Família); uma entrevistadas está inserida nessa área há um ano, para o período de 3 anos identificamos duas entrevistadas. Os dados revelam que apenas uma das entrevistadas apresenta um período expressivo de atuação profissional (07 anos ) nessa área, cuja experiência poderá revelar um maior domínio desse campo profissional.

---

<sup>14</sup> Nestes cursos as novas diretrizes curriculares foram implantadas na UnC, UFSC e UNOCHAPECO em 1999 e na UNIPLAC em 2003.

No que se refere a forma de inserção nos conselhos, todas as entrevistadas possuem vínculo empregatício com órgãos governamentais (prefeituras) e estes, cedem as mesmas para atuar junto aos conselhos de direitos e de políticas públicas no âmbito dos municípios. Verifica-se, portanto, que os conselhos não se apresentam como órgãos contratantes diretos dos profissionais.

A ação profissional desempenhada pelas assistentes sociais na esfera conselhos, a nível municipal – universo da pesquisa - não ocorre de forma sistemática, e sim, de acordo com as demandas e necessidades apresentadas pelos conselhos.

No que se refere a questão da capacitação específica na área, a pesquisa aponta que quatro entrevistadas, optaram por realizar cursos em nível de especialização: Atenção à Criança e ao Adolescente e de Polícias Públicas. Duas entrevistadas optaram fazer especialização em outras áreas do conhecimento, como os cursos de Administração e Planejamento de Projetos Sociais; Educação Especial e Psicologia do Desenvolvimento Humano. Essa escolha é justificada pelas possibilidades de acesso aos cursos oferecidos nos seus municípios ou região, e ainda pela possibilidade dos profissionais poder conciliar o trabalho com os estudos.

Quando pensamos a profissão numa visão teórico-crítica, temos que refletir sobre a necessidade da capacitação continuada da categoria, de forma a decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e a partir das demandas apresentadas cotidianamente, seja na esfera conselhistas ou não.

A capacitação continuada é aqui apontada como fundamental para a efetivação do projeto ético-político profissional e também como possibilidade de ser um dos instrumentos de socialização do acúmulo teórico, metodológico, ético e político da profissão nas mais diversas áreas.

Quanto ao(s) conselho(s) de políticas públicas em que as assistentes sociais atuam identificou-se que todas exercem sua ação profissional na área da Assistência Social. No entanto, cinco entrevistadas participam em dois ou mais conselhos, sendo: dos Direitos da Criança e Adolescente (03) e Controle Social do Programa Bolsa Família (02). Tais dados revelam o acúmulo de trabalho dos profissionais na medida em que são demandados para os diferentes conselhos.

No que se refere aos motivos que levaram a atuação profissional no âmbito dos conselhos, duas entrevistadas indicam que atuação se dá devido a solicitação por parte da instituição empregadora. Os depoimentos a seguir evidenciam que muitas vezes as assistentes sociais são solicitadas no momento de sua contratação:

(01) Iniciei as atividades na Prefeitura Municipal de Celso Ramos no mês de Março/2007 através de concurso, e fui designada (pelo Prefeito e por meu Diretor) como Gestora do Programa Bolsa Família, integrando o Conselho de Controle Social do Programa também como membro. Aceitei a designação já que trabalho diretamente com/no Programa, sendo responsável pelos Cadastros e por sua manutenção/administração.

(03) Fui orientada quando da minha contratação que deveria auxiliar nas ações do conselho.

Por outro lado, surgiram respostas onde os próprios conselhos sentem a necessidade de ter um profissional qualificado para auxiliar no seu funcionamento e organização, conforme observado nas falas abaixo:

(02) Pela indicação para auxiliar os Conselhos e também pela formação profissional.

(05) Solicitação dos Conselheiros para orientação no desenvolvimento dos trabalhos que a eles competem.

Outra importante constatação, obtida através da fala de uma entrevistada, diz respeito, à compreensão do profissional no sentido de contribuir através de sua qualificação no funcionamento do conselho e no desempenho de suas funções. Nesse sentido entende a importância da ação profissional no fortalecimento da participação popular, levando em consideração o significativo papel do controle social exercido nos conselhos.

Para a entrevistada (06) a falta de controle social e de participação popular na gestão das políticas sociais públicas, constitui impasses para a gestão democrática dos conselhos, *visto que a participação popular é a garantia constitucional de que a população, através das suas entidades representativas, participará do processo de formulação da Política de Assistência Social e do controle de sua execução, em todos os níveis (federal, estadual e municipal) através da realização de Fóruns e Conferências.*

O fortalecimento da participação popular se dá na medida em que as entidades representadas são reconhecidas oficialmente, expressando a diversidade das demandas mais gerais dos segmentos sociais. Porém, o que se tem verificado na pesquisa, é uma fragilidade no exercício da participação popular.

Dagnino afirma que o foco mais generalizado dos conflitos entre Estado e sociedade civil é a “*partilha efetiva do poder*” (2002, p. 282), ou seja, de um lado, há a resistência dos executivos em compartilhar o seu poder de decisão sobre as políticas públicas; e, de outro, há a insistência de setores da sociedade civil em participar efetivamente das decisões e concretizar o controle social sobre elas.

A partir dos depoimentos coletados, pode-se identificar os diferentes interesses em relação ao funcionamento dos conselhos. De um lado, identifica-se a preocupação institucional, ou seja: os órgãos contratantes na atuação dos profissionais junto aos conselhos. No entanto, não foi possível indicar as razões dessa demanda, ou seja, se está relacionada ao fortalecimento da participação coletiva, de ampliação do diálogo entre governo e sociedade civil, ao fortalecimento das políticas públicas, ou a preocupação com o funcionamento burocrático dos conselhos e a necessidade dos mesmos para que o município esteja habilitado a receber os recursos financeiros advindos da esfera federal.

Em relação aos profissionais, apenas um, evidenciou a importância da atuação profissional nesse espaço sócio-ocupacional, revelando preocupações com a ampliação da participação popular.

Nessa ênfase, a participação da sociedade civil nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas sociais públicas, responsáveis pela promoção de direitos fundamentais (saúde, educação, entre outros), deve ser trazida para a tônica dos Conselhos de Políticas Públicas. Esses sócio-ocupacionais (conselhos) são fundamentais para que a comunidade possa identificar e expressar quais são seus reais interesses e quais os encaminhamentos necessários às ações destinadas para o atendimento do interesse coletivo.

### 3.2. AS AÇÕES PROFISSIONAIS – DEMANDAS E RESPOSTAS

Assiste-se, atualmente, a inserção de inúmeros profissionais de Serviço Social na área do controle social, envolvidos com os mecanismos de participação social que vêm sendo implementados com a descentralização. Tais profissionais, desde o início dos anos 1990, estão sendo solicitados a atuar na gestão das políticas públicas para criar, organizar e/ou assessorar os conselhos e conferências. A atuação profissional nesse campo foi exigindo assim de forma crescente uma capacitação cada vez mais ampla nos aspectos técnicos, teóricos e políticos para responder a estas novas demandas de forma a buscar uma ação propositiva e não apenas executiva.

Segundo Iamamoto (2001, p. 20), um dos maiores desafios dos assistentes sociais, no presente, é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de efetivar e preservar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Há uma necessidade de ruptura com as atividades burocráticas e rotineiras, que reduzem o trabalho do assistente social a mero emprego, sendo que o exercício da profissão é bem mais do que isso. “É uma ação de um sujeito profissional que tem competência para

propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais” (IAMAMOTO, 2001, p. 21).

Ao tratar da questão relativa às principais ações profissionais demandadas pelos conselhos, houve as seguintes indicações: organização dos conselhos; constituição do conselho, processo eleitoral, organização de programas; orientação quanto o papel que o Conselho exerce no município; organização de agendas (trabalho de secretaria e presidência); convocatórias e preparação das reuniões; articulação dos conselheiros; orientação quanto às questões ligadas aos direitos e deveres das instituições sociais; preparação para a função dos conselheiros e suas responsabilidades perante a comunidade; busca de assessoria jurídica ao conselho, assessoria e consultoria.

Ainda sobre as ações demandadas ao profissional pelo conselho, evidencia-se nos depoimentos que a maior solicitação ocorre na capacitação dos conselheiros sobre o desempenho de suas funções:

(01) Na verdade o que podemos analisar é a total falta de conhecimento sobre os temas trabalhados; os membros normalmente não conhecem suas atribuições e muito menos as responsabilidades/demandas do Conselho. Precisamos atuar principalmente como “assistentes” prestadoras de informação durante todo o processo.

A falta de conhecimentos dos conselheiros para uma intervenção qualitativa nos conselhos, evidencia a necessidade de uma capacitação, no sentido de desenvolver potencialidades e competência política, que contemple conhecimentos sobre: a Constituição de 1988, seus princípios de valorização da democracia, da cidadania, do reordenamento político, jurídico, administrativo e institucional proposto para as políticas sociais públicas no Brasil e da legislação pertinente aos conselhos de políticas públicas.

Tatagiba (2002, p. 69), no texto os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil, ao tratar da qualificação dos conselheiros, aponta que o reconhecimento da falta de capacidade dos conselheiros é unânime, entre os estudiosos,



mesmo não havendo um estudo para analisar o perfil dos conselheiros. A autora afirma que para haver uma “intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos” (governo e sociedade civil) é necessário programas de capacitação.

Logo, Tatagiba (2002, p. 70) argumenta que:

o problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselhos governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos.

Assim, a autora destaca experiências de enfrentamento do desafio da qualificação técnica, por meio de capacitação dos conselheiros, como é o caso da “Escola de Formação Quilombo dos Palmares” - EQUIP, o qual se diferencia dos demais, pois “a sua qualificação não se dirige aos conselheiros individualmente, mas as entidades” (ibid, 2002, p.71). Para a EQUIP, “é preciso qualificar os movimentos e as entidades, combinando conteúdos técnicos e políticos, com base na premissa de que o enfraquecimento da ação dos conselheiros”, nesse caso, não governamental, “não se restringe ao pouco domínio da técnica, mas também de uma grande dificuldade cultural de assumir uma postura de negociação com o Estado” (ibid, 2002, p. 71).

Para ampliar e qualificar a participação dos conselheiros (governamentais e não-governamentais) em instâncias de decisões políticas é preciso que se desenvolva um grau de organização que facilite os canais de participação, comunicação e informação, o que se consegue através do planejamento de suas ações. Isso requer que o acesso a informações, não deve apenas se restringir à legislação, mas ao entendimento do movimento da realidade social dada pela conjuntura.

Assim, a realização de cursos de capacitação permanente para os conselheiros seria uma das formas de qualificar esta intervenção, a fim de responder aos seus compromissos e

necessidades e contribuir junto a esses segmentos no sentido de desenvolver potencialidades e competência política.

Ao tratar da questão relativa às ações em relação a estrutura e o funcionamento dos conselhos, ou em relação as demandas dos usuários, constata-se que as indicações circunscrevem-se em relação à primeira, conforme evidenciam os depoimentos:

(03) Pode-se dizer que são demandas em relação a estrutura e ao funcionamento dos conselhos.

(01) Na realidade que atuo, são ações mais voltadas a estrutura e funcionamento dos conselhos, de forma a atender aos interesses dos usuários.

Embora a ação profissional do assistente social seja constituída por diversas etapas, como: planejamento, reflexão, intervenção, avaliação e registros, nas falas das entrevistadas identificamos a ausência de mecanismos de planejamento.

Baptista, (2002, p.09) em sua obra “Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação” estabelece dois processos diferentes de planejamento: primeiro enquanto um processo lógico e segundo enquanto processo político.

Conforme a autora, o planejamento na perspectiva lógico-racional, “refere-se ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que colocam no mundo social” (2002, p.13). Nessa perspectiva, o planejamento refere-se ao mesmo tempo à:

seleção das atividades necessárias para atender questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento, levando em conta os condicionantes impostos a cada caso (recursos, prazos e outros); diz respeito, também, à decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação (2002, p. 13)

Logo, a dimensão política do planejamento “decorre do fato de que ele é um processo contínuo de tomada de decisões, inscritas nas relações de poder, o que caracteriza ou envolve uma função política” (BAPTISTA, 2002, p.17). Além da competência teórico-prática, técnico-política e técnico-operativa, o profissional necessita desenvolver uma competência ético-política.

Em outra resposta, a entrevistada indica que as demandas se apresentam de forma equilibrada, seja em relação à estrutura/funcionamento ou necessidades/demandas dos usuários, vejamos o depoimento a seguir:

(06) Na sua maioria são pertinentes a estrutura e ao funcionamento de cada Conselho. Os Conselhos que mais exigem em relação à demanda de seus usuários pelo Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Assistência Social.

O exercício do controle social, da participação popular e da vivência de práticas democráticas na esfera conselhistas convive, de um lado, com fragilidades que dizem respeito à sua composição, estrutura e funcionamento e, de outro lado, com o desconhecimento dos próprios conselheiros no que tange ao seu papel como representantes, (do governo ou da sociedade civil). Diante disso, Gohn (2001, p. 89), aponta para:

A necessidade [do] debate e [de] discussões sobre a (...) implantação dos conselhos decorre de várias lacunas, tais como: criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município (...), competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc.

Essas fragilidades implicam em ações efetivas dos conselhos no sentido da utilização de instrumentos legais que possibilitem o exercício do controle social, da participação popular, de outros mecanismos que possam ser criados no decorrer das práticas democráticas, tais como: fiscalização às instituições, entrevista com usuários, levantamento das ações realizadas pelas instituições e análise de impactos, etc.

Para analisar a origem de tal fragilidade, Dagnino (2002, p. 280) na reflexão acerca da natureza das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil aposta na possibilidade de uma atuação conjunta entre ambos, sendo esta, uma das características a partir dos anos 1990, denotado do esforço na criação de espaços públicos. Porém, uma pesquisa realizada pela autora, demonstra que as relações que se estabelecem são tensas e conflituosas, variando no que tange à natureza e ao grau.

Ao explicar tais conflitos, Dagnino (2002, p. 280) destaca a hipótese de que estes “[...] serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem - as partes envolvidas.” Destaca, também a necessidade de reconhecer as interpretações que “naturalizam” a relação de oposição entre *Estado* (considerado como “uma encarnação do mal”); e *sociedade civil* (considerada como “pólo de virtude”). É preciso, pois, ressaltar o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são o objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política.

Há, portanto, um bloqueio da partilha de poder entre esses espaços, originado por diversos fatores: o predomínio de uma razão técnico-burocrática; o excesso de papelada; a lentidão; a ineficiência; a falta de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal; a falta de recursos, de transparência, de estabilidade dos projetos, entre outros.

A competência de cada conselho gestor reserva a tais órgãos a prerrogativa de intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos voltados às suas áreas específicas de atuação, de acordo com os moldes previstos na legislação que os constituiu. Assim, os assuntos discutidos como pauta de agenda de um conselho deve ser toda direcionada ou interligada à sua pertinência temática, conforme o setor público objeto de seu funcionamento, não obstante a possibilidade de entrelace com outros conselhos no caso de discussões de políticas plurisetoriais. (AZEVEDO, 2005).

Assim, a exigência de qualificação técnica e política vislumbram-se como uma das mais necessárias, pois, os conselheiros (do Estado e da sociedade civil), para garantir a efetividade nas ações, necessitam capacitar-se continuamente, de forma a desenvolver potencialidades e competência política.

Em relação às demandas dos usuários, os entrevistados revelam que os conselhos são pouco procurados e acionados a intervir, uma vez que os representantes dos diferentes segmentos que o compõem, não trazem para o espaço das reuniões as demandas dos segmentos representados.

Vários estudos na área conselhistas tem apontado, que, principalmente os representantes das entidades populares, não conseguem inscrever no espaço das reuniões os

interesses dos segmentos que estes representam. Ocorre dessa forma, uma presença mais física do que uma participação qualificada, no sentido de influir na formação de consensos necessários e na disputa de projetos enquanto protagonistas, sujeitos da ação e não simples expectadores (SIMIONATTO E NOGUEIRA, 1997; SPOSATI E LOBO, 1993).

Verifica-se, com as respostas apresentadas, que o exercício do controle social e a vivência de práticas democráticas nos Conselhos convivem, de um lado, com fragilidades que dizem respeito à sua estrutura e funcionamento e, de outro lado, com o desconhecimento dos próprios conselheiros no que tange ao seu papel como representantes do governo ou da sociedade civil, a fim de encontrarem respostas aos seus usuários.

No que tange as respostas dos profissionais às demandas dos conselhos as mesmas podem ser agrupadas nos seguintes aspectos:

- (04) repasse de informação sob forma informal e formal;
- (01) contato direto com os conselheiros por meio de documentos e participação nas reuniões;
- (02) discussão e esclarecimento aos conselheiros no que diz respeito a sua função e importância;
- (03) respostas imediatas em relação aos Programas específicos (Programa Bolsa Família), orientação sobre as formas de acessar tais serviços e benefícios; acompanhamento dos trabalhos do conselho e nos encaminhamentos realizados;
- (05) articulação do conselho, entidades e usuários e orientação quanto às políticas públicas desenvolvidas pelo município.

Observa-se assim, pelas respostas acima, a importância da atuação profissional nesses espaços, o que exige do assistente social a capacidade de apreensão das demandas, formulação de projetos, ou seja, conforme enfatiza Bravo (1993, p.36):

“A ampliação da municipalização e a descentralização das políticas públicas requisitam um profissional capaz de formular projetos de trabalho... A criação dos conselhos de políticas sociais (saúde e assistência) e de direitos (criança e adolescente, idoso, mulher, deficiente...) exige do assistente social, potencializar sua contribuição no processo de democratização das políticas sociais, ampliando os canais de participação da população na formulação, fiscalização e gestão das políticas sociais e na garantia e ampliação dos direitos conquistados”.

Para Bravo (1993 e 2006), várias exigências devem ser postas aos assistentes sociais, a fim de estabelecer a construção de uma esfera democrática, sejam elas: a apreensão da dinâmica da vida social sob a ótica da totalidade; competência e crítica nos níveis de planejamento, assessoria e ação direta; estimulação da participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação dos programas e política social; pesquisa da realidade social como meio de embasamento da prática profissional.

Na área conselhistas, a ação profissional do assistente social deve revestir-se, portanto, de uma sólida competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, articulada a um contínuo processo de reflexão sobre planejamento, implementação, execução e avaliação das políticas sociais públicas. O planejamento é, pois, um instrumento, um meio que municia o projeto e a atividade, auxiliando a produzir, organizar e intercambiar [...] as informações (BARBOSA, 2004, p.72).

Este profissional deve capacitar-se continuamente e utilizar-se de instrumentais técnicos de trabalho de forma a elaborar propostas de ação, de análise com as informações dos usuários dos serviços sociais, do processo de democratização das políticas sociais e da ampliação dos canais de participação popular, como eixos da política pública, conforme os compromissos ético-políticos, pautados pela profissão, tendo presente a importância do planejamento em suas ações profissionais desenvolvidas.

### 3.3. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A partir dos anos de 1990, no Brasil, com o processo de transição democrática, marcado por um contexto de reorganização política da sociedade civil, em defesa da democratização e da ampliação dos direitos civis e sócio-políticos, emergem novos espaços

sócio-ocupacionais (esfera pública e privada) os quais se tornam um fértil campo para a intervenção do profissional do Serviço Social.

Dentre os novos espaços sócio-ocupacionais emergidos nesse período, destaca-se a inserção do Serviço Social nos Conselhos de Políticas e de Direitos, o que Gomes (2000, p. 171) considera “uma experiência de indiscutível enriquecimento profissional, ainda, que desafiante”, pois se trata de uma “oportunidade de adensar e de qualificar o desempenho profissional com uma prática política comprometida, num espaço que antes de requerer conhecimento técnico, não admite neutralidade”.

As ações profissionais do Assistente Social na dinâmica dos conselhos, ocorrem mediante atuação enquanto conselheiros, militantes ou assessores os quais interferem nos processos de articulação, mobilização, e fortalecimento da sociedade civil na gestão e no controle das políticas sociais públicas. Segundo Gomes (2000, p.165):

As condições dadas por estes novos espaços requerem um assistente social atuando não somente na execução, mas também na gestão, na formulação e no controle das políticas públicas, cujas diretrizes e princípios (participativos e democráticos) – agora garantidos estatuto legal – possibilitam um exercício profissional voltado para a efetivação de tais direitos, com um firme conteúdo emancipatório, consonante com o Projeto Ético Político Profissional.

Sobre o trabalho de assessorar tecnicamente os conselhos de políticas e de direitos seguem, as respostas sobre a importância da sua ação profissional na esfera conselhistas assim se expressam:

(01) A ação profissional é de suma importância, devido ao conhecimento que o Assistente Social tem dessa temática.

(03) Acredito que devemos atuar enquanto “coordenadoras”, prestando assessoria aos Conselhos e não atuando efetivamente como Conselheiras.

(06) Levando em conta que os Conselhos são espaços de participação da sociedade civil na formulação e no controle de políticas públicas, a participação do profissional de Serviço Social é de extrema importância, pois é ele quem executa todas essas questões que norteiam a sociedade como um todo articulado, mas sempre em parceria com o conselho.

(04) É fundamental sua participação, uma vez que este profissional é um dos grandes articuladores das políticas públicas.

(03) Importante, pois o profissional além de auxiliar, assessorar e ampliar as informações dos membros conselheiros, ele adquire uma melhor e maior inserção nos espaços comunitários existentes.

Na esfera conselhistas, a assessoria se reveste de um caráter técnico e político, devido a representatividade que os conselhos tem na esfera política. Portanto, na pesquisa, esta assessoria pode caracterizar-se como um *apoio técnico e/ou técnico administrativo*, pois o profissional que assessorar os conselhos desenvolve ações de caráter técnico-político ou técnico-administrativo e estes são funcionários dos órgãos públicos (prefeituras – secretaria/diretorias de assistência social) que dão sustentação legal aos conselhos.

Este campo de prática enfrenta novas demandas institucionais e dos usuários nos diferentes projetos que perpassam a esfera conselhistas. Reafirma-se assim a importância da ação profissional nesses espaços públicos reconhecidos como condição necessária para que os sujeitos participantes tenham a possibilidades de ampliar sua esfera de atuação, participando de forma efetiva no processo de decisão política das diferentes áreas em que atuam.

Considerando as experiências aqui sinalizadas e quanto a importância da ação profissional do assistente social nos conselhos, Raichelis (2000, p. 68) enfatiza que esta prática possibilita:

- impulsionar e ampliar o movimento que se organiza em torno da defesa das políticas sociais, propondo novas estratégias para o enfrentamento das demandas sociais conjunturais, a partir da inserção dos assistentes sociais no aparato institucional onde se desenvolve o trabalho profissional, já que são cada vez mais requisitados a transcender funções executivas para desempenhar papéis de formulação e gestão de políticas e programas sociais.
- ao mesmo tempo, colaborar para a sistematização das experiências e para o adensamento da produção teórica no âmbito das políticas sociais, articuladas à análise de tendências macrosociais que iluminem estrategicamente os rumos a serem perseguidos.

Isso depende, no entanto, da capacidade técnica, crítica e analítica dos profissionais, na leitura da realidade que estão vinculados e no seu envolvimento com as exigências do exercício profissional.



Conforme indica Mota (et al 2006, p. 172), alguns aspectos sobre as competências do Serviço Social nestes e em outros campos merecem ser destacados:

a) o peso do conhecimento da realidade; b) a questão do gerenciamento das informações; c) a relação entre a natureza e a dimensão dos níveis de complexidade das necessidades dos usuários e dos serviços em face das competências específicas dos profissionais [...]; d) as tensões teóricas e política-pedagógicas inerentes à política [...] e à prática profissional.

As secretarias/diretorias, na área da Assistência Social, propiciam um espaço de inserção técnica do Serviço Social, com intuito de viabilizar a operacionalização das políticas sociais, na tentativa de superar os limites e dificuldades enfrentadas pelos conselhos. Conforme apresenta a entrevista, esta assessoria realizada pelo profissional não estabelece um vínculo empregatício com os conselhos. Esta acontece de forma voluntária.

(03) Apesar de estressante acredito que é importante a ação profissional do assistente social nos conselhos. As dificuldades de entendimento são enormes, para os conselheiros, por isso, faz-se necessária a presença/participação de um profissional na articulação e desenvolvimento dessas atividades, junto aos Conselhos Municipais.

Para dar conta dessa realidade os assistentes sociais passam a traçar estratégias para sua ação profissional criando e organizando novas ações, de forma a invocar os direitos sociais garantidos por lei e referendados pelo Código de Ética da profissão. Participar dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, como “assessores”, na organização de Conferências (Municipais, Regionais, Estaduais e Nacional) e dos Fóruns Comunitários podem indicar uma boa estratégia de intervenção profissional.

Segundo Iamamoto (2001b, p. 21),

(...) as possibilidades estão dadas na realidade, mas não são automaticamente transformadas em alternativas profissionais. Cabe aos profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como sujeitos, desenvolvê-las, transformando-as em projetos e frentes de trabalho.

É por isso, que se coloca cada vez mais, (SILVA, 2000, p. 113) exigências contemporâneas para o exercício da profissão:

- consistente conhecimento teórico-metodológico, que propicie aos profissionais mais uma compreensão clara da realidade social e a identidade das demandas e possibilidades de ação profissional que esta realidade apresenta;
- realização dos compromissos éticos-políticos estabelecidos pelo Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais, fundado nos valores democráticos e humanistas da participação política – liberdade, igualdade e justiça social – e nos valores de cidadania;
- capacitação técnico-operacional, que possibilite a definição de estratégias e táticas na perspectiva da consolidação teórico-prática de um projeto profissional comprometido com os interesses e necessidades dos usuários, com a defesa dos direitos sociais, com a ampliação da esfera pública e com a construção de uma nova cidadania social, capaz de realizar e impulsionar novos direitos, mediante o fortalecimento da consciência de classe e da organização política, sindical e comunitária.

As ações profissionais, quando não articuladas ao projeto ético-político do Serviço Social, por este também se vincular a um projeto de uma nova sociedade, tanto podem redundar em manipulação, repasse de informação, ou possibilitar condições que viabilizem a formação de uma cultura política em que os conselhos municipais passem a se envolver crescentemente na discussão das políticas públicas.

Por isso é imprescindível que o Assistente Social tenha uma prática balizada pelo projeto ético-político profissional, voltadas aos compromissos com os interesses coletivos da população usuária, com a ampliação da cidadania, mediante o fortalecimento das diversas formas de participação. Um profissional que não se limite ao papel de executor, mas que sob ótica da totalidade tenha condições de realizar as mediações necessárias para decifrar as múltiplas determinações e as particularidades sócio-histórica que se desenvolve no seu fazer profissional.

### 3.4. COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS E PROJETO ÉTICO-POLÍTICO

Conforme mencionamos anteriormente as competências profissionais do assistente social estão definidas na Lei de regulamentação da profissão.

A ação profissional, por sua vez, deve expressar uma opção teórico-metodológica fundada nos valores do projeto ético-político profissional, por precisar apreender, incorporar e interpretar os significados atribuídos pelos assistentes sociais na intervenção junto aos conselhos de direitos e de políticas sociais. Para que isso ocorra, a autora assinala que é necessário:

[...] uma competência crítica capaz de decifrar a gênese dos processos sociais, suas desigualdades e estratégias de ação e enfrentá-las. Supõe competência teórica e fidelidade ao movimento da realidade, competência técnica e ético-política, que subordine o “como fazer” ao “o que fazer” e, este ao “deve ser” sem perder de vista seu enraizamento no processo social (IAMAMOTO, 2001, p.80).

O projeto ético político da profissão, foi historicamente construído pela categoria profissional dos assistentes sociais. Este projeto explicita valores relacionados à constituição de uma nova ordem societária, respaldado na defesa da emancipação e autonomia dos homens enquanto sujeitos individuais e coletivos, numa defesa intransigente dos direitos humanos que recusa todas as formas de autoritarismos e cerceamento da democracia e da liberdade.

A construção deste projeto, no marco do Serviço Social no Brasil – tem uma história que não é tão recente, inicia na transição da década de 1970 à de 1980 e este período marca um momento importante no desenvolvimento da profissão no Brasil, marcado especialmente pelo enfrentamento e pela denúncia do conservadorismo profissional. É neste processo de recusa ao conservadorismo que se encontram as raízes de um projeto profissional denominando projeto ético-político (NETTO, 1999).

Sobre esse tema a pesquisa vem questionar se as competências técnicas, teóricas e políticas são consideradas importantes para a ação profissional na esfera conselhistas.

Conforme Iamamoto (2001, p.77),

O Código de Ética indica um rumo ético-político para o exercício profissional pautado em processos democráticos, a partir do qual o profissional estimule a capacidade de abstrair as reais necessidades das classes subalternas e sentir com elas suas paixões para que se possa efetuar a crítica do senso comum e da herança intelectual acumulada.

Logo as respostas apresentam os seguintes elementos:

(03) Para uma boa atuação na esfera conselhistas é necessário o conhecimento da legislação, bem como da realidade qual o conselho está inserido.

(02) As alterações/mudanças na operacionalização do sistema, bem como na gestão do Programa requer um acompanhamento constante das informações. Tudo muda rapidamente, as manutenções são constantes, o que requer atenção especial.

(06) É necessário que o profissional esteja embasado de conhecimento teórico sobre conselhos, composição, papel, e ter conhecimento da realidade social, no caso conselho.

(01) Se faz necessário o conhecimento das Leis que regem os conselhos e as políticas públicas;

(05) É fundamental que o profissional ao desenvolver sua ação profissional seja capaz de decifrar a realidade social, propondo ações que levem o interesse dos usuários e com conhecimento teórico na área, neste caso, conselhistas.

(04) É necessário que o Assistente Social possua qualificação teórico-metodológica e ético-político, para desenvolver uma ação profissional competente junto aos conselhos municipais de políticas sociais.,

De modo geral, pode-se observar que há, por parte dos profissionais, o reconhecimento da necessidade de capacitação teórico-metodológica, de estar atento às mudanças, ao conhecimento da realidade, e à capacitação continuada. Esta é aqui apontada como fundamental na incorporação crítica do projeto ético-político profissional e também como possibilidade de ser um dos instrumentos de socialização do acúmulo teórico, metodológico, ético, político da profissão nas diversas áreas de atuação do Serviço Social.

Gomes (2000, p. 171) também acredita que,

(...) o requisito preponderante para a intervenção dos assistentes sociais nesses espaços, é a capacitação continuada e a investigação sistemática, buscando uma participação profissional qualificada a fim de contribuir para que tais instâncias se tornem de fato o lugar do interesse público e de resistência à redução dos direitos.

Ao serem indagados sobre as principais referências teóricas utilizadas na sua ação profissional, as respostas das assistentes sociais, foram bastante lacônicas, restringindo-se a alguns autores como: *Marilda Iamamoto, Edgar Morin e Philippe Perrenoud*.

Apenas uma entrevistada apontou que recorre em alguns momentos aos *Artigos da Revista Serviço Social & Sociedade*, sem mencionar os autores ou temáticos por eles pesquisados. Conforme se sabe que esta Revista é considerada como um dos mais importantes veículos de socialização do conhecimento, produzido pelo Serviço Social brasileiro e desde sua criação vem apresentando importantes contribuições para o Serviço Social, nos diferentes campos de atuação e, especialmente a partir de 1990, sobre as políticas públicas e a esfera conselhistas.

Verifica-se aqui, que outros autores da área de Serviço Social ou áreas afins que lidam com a gama imensa de temas no campo conselhistas, não foram mencionados durante a pesquisa. Várias razões podem levar a esse fato. Primeiro, por não ter sido aprofundado durante as entrevistas, segundo por desconhecimento das entrevistadas, e terceiro, por não considerarem importante descrevê-los em suas falas. Embora, conforme vimos anteriormente, os profissionais, indicam que o aprofundamento teórico é reconhecido como necessário isso não ganha visibilidade nas falas.

No que se refere à legislação as entrevistadas apontam a recorrência a:

(01) Constituição Federal, Estatutos, Lei Orgânica de Assistência Social, Instruções Normativas, Decretos, Regimentos Interno, portarias, orientações e regulamentos criados pelos ministérios e respectivos conselhos a nível nacional.

(03) Coletânea de leis, que está inclusa a Lei Orgânica de Assistência Social, dentre outras, que trata sobre os direitos e deveres e também políticas públicas.

Observa-se, com essas respostas, limitações às afinidades teóricas para o agir profissional das Assistentes Sociais na esfera conselhistas, mas cabe analisar que, as profissionais que desenvolvem sua ação profissional nos diferentes conselhos, devem ter um conhecimento aprofundado sobre várias questões: municipalização das políticas sociais

(orçamento público e dos projetos sociais, financiamento, elaboração de planos municipais, custo – benefício, normas éticas que devem ser observadas no trato da questão social, entre outras.); manuseio e elaboração de informações que possibilitem a construção de diagnósticos precisos e objetivos sobre a realidade local (pesquisa); avaliação de programas e projetos sociais financiados ou a serem financiados; supervisão e monitoramento de ações já implementadas; planejamento, entre outros.

Pois, conforme assevera Iamamoto (2001, p. 48),

Possibilidades novas de trabalho se apresentam e necessitam ser apropriadas, decifradas e desenvolvidas; se os assistentes sociais não o fizerem, outros farão, absorvendo progressivamente espaços ocupacionais até então a eles reservados. Aqueles que ficarem prisioneiros de uma visão burocrática e rotineira do papel do Assistente Social e de seu trabalho entenderão, como “desprofissionalização” ou “desvio de funções”, as alterações que vêm se processando nessa profissão.

No que se refere a articulação das ações profissionais às competências profissionais e ao projeto ético-político, verificou-se posições positivas, conforme os depoimentos:

(06) Tento sempre que possível me referendar os princípios ético-políticos da profissão no desenvolvimento das ações profissionais junto ao conselho.

(04) Considero que sim, pois como articuladores das políticas públicas atuar em conselhos é a forma de estar fomentando a execução, gestão e controle das políticas sociais públicas.

(02) Sim, como profissional comprometido com as causas sociais desenvolvo ações pautadas nos princípios da profissão.

O Serviço Social hoje enfrenta alguns desafios imperativos: construir coletivamente estratégias para que os fundamentos que orientam o Projeto ético-político sejam apreendidos pelo conjunto da categoria profissional, de forma a manter e aprofundar a direção hegemônica do mesmo e garantir a interlocução com os movimentos sociais de luta em defesa da classe trabalhadora. Segundo Iamamoto (2001, p. 49),

[...] um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações quotidianas; um profissional criativo e inventivo, capaz de entender ‘o tempo presente, os homens presentes, a vida presente’ e nela atuar, contribuindo, também para moldar os rumos de sua história.

Na fala a seguir, ainda para responder à questão sobre as ações profissionais desenvolvidas e sua articulação às competências profissionais e ao projeto ético-político, há uma reflexão sobre a participação do assistente social nos conselhos no que diz respeito à função de assessoria, visto com uma possibilidade de garantir direitos na medida em que estariam participando da formulação, execução e avaliação de políticas públicas.

(05) Acredito que sim, considerando a busca que o profissional Assistente Social faz pela execução real das políticas públicas. E o assessoramento aos conselhos, eu considero como um espaço para a divulgação da necessidade do desenvolvimento destas políticas pelo poder seja ele municipal estadual ou federal. Ressalvo que, os conselhos não irão desenvolver as ações voltadas às políticas públicas, porém eles irão acompanhar e até mesmo “pressionar” para que elas sejam desenvolvidas.

Como vimos nesta pesquisa, a “assessoria” (apoio técnico e/ou técnico administrativo) é uma das funções do Serviço Social no âmbito de sua prática profissional. Esta, pode ser vista como uma forma de acompanhamento e monitoramento de uma determinada demanda, junto a um grupo ou vários grupos que a executam, em que o assessor normalmente não tem vínculo permanente com o local da prestação e realização do serviço.

Para a execução de uma assessoria (apoio técnico e/ou técnico administrativo), faz-se necessário, clareza acerca de quais são os objetivos pretendidos pelos demandatários da organização que a solicita. Também é preciso conhecer a organização a fim de tornar possível um processo de trabalho investigativo e interventivo com retorno para a qualificação profissional de todos os envolvidos. Para isso, os profissionais devem ter como habilidades: negociação, atualização e aprimoramento teóricos constantes, habilidade com apropriação e manejo da informática, iniciativa, espírito de liderança, criatividade, bom relacionamento interpessoal da equipe e interdisciplinar em permanente desenvolvimento.

### 3.5. CONTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA ESFERA CONSELHISTA

Para iniciar a discussão acerca da formação profissional, retornar-se-ão e indicar-se-ão as bases do projeto profissional hoje defendida nas diretrizes curriculares, aprovadas pelo

MEC<sup>15</sup> e expressas também pelas entidades da categoria profissional ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social) CFESS/CRESS. (Conselho Federal de Serviço Social e Conselhos Regionais de Serviço Social).

A ABEPSS, entidade nacional representativa das instituições de ensino superior no âmbito do Serviço Social, em meados da década de 1990, atendendo às necessidades da categoria, deu início a um “amplo debate e avaliação dos impasses e tensões que compunham os desafios para a formação qualificada e eficiente dos assistentes sociais” (NETTO, 2004, p.75).

Entendendo que havia a necessidade de um processo de revisão curricular, a ABEPSS, promoveu e coordenou a sistematização das proposições solicitadas pelas unidades de ensino de Serviço Social. Em 20 de dezembro de 1996, foi promulgada, a nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº. 9.394.

O pressuposto central das novas diretrizes curriculares é:

A permanente construção de conteúdos (teóricos, éticos, políticos, culturais) para a intervenção profissional nos processos sociais que são apreendidos de forma, dinâmica, flexível, assegurando elevados padrões de qualidade na formação do assistente social (ABEPSS, 1997).

O atual projeto profissional para o curso de graduação de Serviço Social consolida a direção social defendida na revisão curricular de 1982, onde apresenta um projeto de ruptura com o conservadorismo. Cabe ressaltar, que devido as constantes mudanças conjunturais ocorridas na sociedade brasileira, durante as décadas de 1980 e 1990, a profissão teve que “repensar” seu projeto de formação, redimensionando-o frente às novas exigências da realidade social.

Sendo assim, a proposta de formação profissional do Serviço Social, traduzida nas Diretrizes Curriculares, aprovadas em 1996, “materializam um projeto de formação

---

<sup>15</sup> Parecer do Ministério de Educação e Cultura nº. CNE/CSE 492/2001, aprovado em 03 de abril de 2001 e homologado em 04 de julho de 2001, divulgado no Diário Oficial nº. 131 – seção I de 9 de julho de 2001.



profissional o qual vem sendo construído coletivamente no bojo do processo de renovação do Serviço Social brasileiro, como um dos pilares do processo ético-político da profissão”.

Conforme o documento expressa “é uma lógica inovadora que supera as fragmentações do processo de ensino e aprendizagem, abrindo novos caminhos para a construção de conhecimentos como experiência concreta no decorrer da própria formação profissional” (ABEPSS, 1996, p.4).

O projeto de formação tem como principal característica sua relação direta com a realidade social brasileira, com suas mudanças as quais são entendidas como expressões das relações sociais capitalistas. Para tal, exige:

[...] um rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social. Sua hipótese é a adoção de uma teoria social crítica e de um método que permita a apreensão do singular como expressão da totalidade social. É a historização do movimento da realidade que permite perceber as tendências do real (ABEPSS 1996, p. 166)

Para Oliveira (2004, p. 60), a formação profissional deve ser:

[...] compreendida como educação continuada, e não simplesmente como uma qualificação adquirida e acabada, durante o período de determinado curso, necessita ser estudada contextualizando-se a realidade social, expressa pelos aspectos estruturais e conjunturais e pelo sistema educativo, que refletem o movimento histórico da sociedade, e também pela compreensão da própria história da profissão.

As Diretrizes Curriculares do Curso de Serviço Social, aprovadas em 1996, (p. 02 e 03) apresentam como princípios da formação profissional:

- Flexibilidade e dinamicidade dos currículos plenos expressa na organização de disciplinas e outros componentes curriculares, tais como: oficinas, seminários temáticos, estágio, atividades complementares;
- Rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do Serviço Social, que possibilite a compreensão dos problemas e desafios com os quais o profissional se defronta no universo da produção e reprodução da vida social;
- Adoção de uma teoria social crítica que possibilite a apreensão da totalidade social em suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade;
- Estabelecimento das dimensões investigativa e interpretativa como princípios formativos e condição central da formação profissional, e da relação teoria e realidade;
- Presença da interdisciplinaridade no projeto de formação profissional; indissociabilidade das dimensões de ensino, pesquisa e extensão;
- Exercício do pluralismo como elemento próprio da vida acadêmica e profissional, impondo-se o necessário debate sobre as várias tendências teóricas que compõem a produção das ciências humanas e sociais;
- Compreensão da ética como princípio que perpassa toda a formação profissional;
- Necessária indissociabilidade entre a supervisão acadêmica e profissional na atividade de estágio.

Ao indagar, às entrevistadas, se a formação profissional dos cursos de Serviço Social tem contribuído para a qualificação do trabalho do Assistente Social na esfera conselheira as respostas foram as seguintes:

(03) Entendo que a formação profissional nos garante subsídios para que possamos na prática atuar de forma segura e competente, também junto aos Conselhos – talvez não exatamente desempenhando o papel de conselheiras, mas, como organizadoras/coordenadoras/assessoras do processo.

As considerações da entrevista remetem a formação profissional do Serviço Social como um condicionante de sua capacidade interventiva nessa área. Uma formação de caráter generalista, que permite desvelar as expressões da questão social, a partir de um referencial teórico metodológico condizente com a demanda apresentada nos diferentes espaços sócio-ocupacionais remetidos ao assistente social.

Nos aspectos negativos que envolvem a questão, podemos constatar que houve manifestações de entraves, no que diz respeito a formação profissional, para atuação na esfera conselheira.

(06) A universidade onde me formei, não me proporcionou nenhum conhecimento sobre a atuação do Assistente Social nos Conselhos, não obtive base alguma no que diz respeito a Conselhos, até por isso me sinto insegura em responder algumas questões, pois faz apenas 5 meses que estou formada e ainda é tudo muito novo para mim no que diz respeito a atuação nos conselhos.

(02) Considerando o “contato” com os conselhos em época de graduação pode-se dizer que muito pouco. Eles (cursos) nos permitem uma visão geral sobre a temática, a existência e importância dos conselhos na sociedade, porém não nos permite a inserção ou o contato mais direto com os Conselhos existentes. É importante ressaltar a participação enquanto alunos do estágio curricular, pois este, dependendo do campo lhe permite um “maior elo” de contato com os conselhos.

(01) O curso de Serviço Social precisa explorar mais o campo conselheira, disponibilizando disciplina específica para os Conselhos.

(04) Pelo que observo dos profissionais que estão atuando pela primeira vez, vejo que a formação acadêmica, pura e simples, deixa muito a desejar pois os profissionais tem muitas dificuldades para entender o trabalho dos conselhos, é com a prática que vem o conhecimento sobre como atuar nos conselhos

Iamamoto (1992, p. 120), ao questionar como vem sendo pensada a concepção política da prática profissional do assistente social, coloca como ponto de partida a análise de que “o significado social da prática profissional não se revela de imediato, não se revela no

próprio relato do fazer profissional, das dificuldades que vivemos cotidianamente”. Isso subentende que o assistente social necessita apreender a dinâmica dos processos sociais que circunscrevem as demandas cotidianas, assim ele deve lançar seu olhar para mais longe, “para o horizonte dos movimentos das classes sociais e de suas relações nos quadros do Estado e da sociedade”.

Esta perspectiva supõe um profissional capaz de fazer uma leitura da sociedade e da realidade social indo para além de sua aparência, da prática imediata tendo como orientação uma diretriz analítica de que a compreensão da prática profissional “supõe inseri-la no jogo das relações das classes sociais e de seus mecanismos de poder econômico, político e cultural, preservando, no entanto, as particularidades da profissão enquanto atividade inscrita na divisão social e técnica do trabalho” (IAMAMOTO, 1992, p. 121).

O depoimento das entrevistas pode estar relacionado às diferentes formas e desdobramentos que as diretrizes curriculares apresentam nos cursos de Serviço Social no Brasil. Uma análise ainda que preliminar das grades curriculares publicizadas, permite identificar que grande parte dos cursos destinam uma carga horária bastante redutiva no campo das políticas sociais. Esse direcionamento traz implicações à formação profissional e a preparação das profissionais para atuar no âmbito das diferentes políticas públicas.

Sobre essa questão, Netto (1996, p. 125) aponta a possibilidade de dois encaminhamentos:

- 1) afunilar a graduação, dirigindo a formação, desde o início, para especializações (as várias áreas da saúde, habitação, as relações de trabalho e gestão de recursos humanos nas empresas, “poder local”, assessoria a movimentos sociais, infância e adolescência, terceira idade, etc);
- 2) manter o perfil generalista da graduação, institucionalizando a especialização, como requisito para o exercício profissional.

Segundo Netto (1996, p. 125), o primeiro encaminhamento,

além de abrir o flanco para a redução da formação profissional a um nível puramente técnico-operativo, acabará por alijar da formação dos avanços teóricos e analíticos que garantem a compreensão do significado social da profissão do Serviço social na rede das concretas relações sociais” .

Logo, o segundo encaminhamento irá “delinear o desenvolvimento da cultura profissional num sentido congruente com a direção social estratégica construída na entrada da década de 1990”, podendo fundar consequentemente de uma *formação profissional contínua* (1996-125).

Netto, (1996, 125-126) repõe que o perfil do assistente social que se pretende assegurar com implementação de cursos de especialização,

é de *um técnico* treinado para intervir num campo de ação determinado com a máxima eficácia operativa ou um *intelectual* que, habilitado para operar numa área particular, compreende o sentido social da operação e a significância da área no conjunto da problemática social”.

O projeto de formação contido nas Diretrizes avança na “qualificação da questão social como objeto de trabalho dos Assistentes Sociais, em suas múltiplas diferenciadas expressões, vivenciadas pelos sujeitos”, bem como assume como preocupação central o desafio de articular efetivamente “a análise teórica sobre a profissão e as particularidades de sua efetivação no mercado de trabalho”, ou seja, através de um currículo pautado nos processos e relações de trabalho são articuladas as dimensões históricas, teórico-metodológicas e éticas engendradas na atualidade pela profissão.

Oliveira (2004, p. 61) aponta que formação profissional do aluno de serviço social “inicia-se no curso e vai sendo construída no decorrer do exercício de sua prática profissional” [...] conforme o profissional vai se identificando como membro efetivo da categoria, apropriando-se do seu compromisso social e do significado sócio-histórico da profissão.

Observa-se nas respostas apontadas anteriormente a necessidade de uma permanente qualificação profissional, seja daqueles que já estão no mercado de trabalho, seja dos profissionais recém formados (graduação). Conforme Serra (2000, p.167)

[...] a profissão, no seu conjunto, não está instrumentalizada para responder às atuais exigências, nem para disputar o mercado com outras profissões, sem submeter-se a um processo rigoroso de capacitação que a sintonize com o mercado numa perspectiva crítica de intervenção.

Outra questão da pesquisa diz respeito ao que os assistentes sociais consideram imprescindível em termos de capacitação para atuar nos conselhos municipais. As respostas foram as seguintes:

(06) Uma especialização na área, uma capacitação continuada.

(02) Precisa estar preparado, conhecer com certa propriedade “todas” as informações e legislações (federal, estadual e principalmente municipal) que são pertinente ao determinado Conselho. Trata-se, portanto, de uma capacitação constante, independente do Conselho que se pretenda atuar. (Acredito que todos os membros do Conselho devam ser capacitados, não só a profissional da Assistência Social).

(01) Primeiramente que haja nas Universidades uma disciplina específica sobre a atuação do profissional nos conselhos, para que o profissional tenha no mínimo uma base teórica e assim possa dar continuidade ao seu conhecimento.

(05) Como atuar nos Conselhos, clarear quais as funções dos conselheiros, capacitar sobre a legislação que regulamenta as ações na área das políticas públicas.

(03) O conhecimento e clareza das funções e competências dos conselhos (sua finalidade), a busca frequente de informações, a ética profissional, a defesa dos direitos e conhecimentos específicos não só sobre a profissão, mas também sobre a área jurídica e outras afins que permitam uma melhor abordagem quando solicitado.

Segundo Miotto no campo da formação profissional, no contexto do ensino de graduação, é possível observar dois centros de tensões: os processos de supervisão de campo e de supervisão acadêmica.

Quanto as orientações do processo formativo, dizem respeito:

(...) o campo do debate e da capacitação para a dimensão técnico-operativa revela o embate entre um projeto de formação profissional generalista e um projeto de formação especialista. Isso transparece à medida que o debate e a orientação relacionados ao trabalho profissional estão vinculados a compartimentalização em áreas, ou aos projetos vinculados a determinados temas que tendem a ser direcionados, em maior ou menor grau, para as especialidades. Um exemplo disso é o fato da formação técnico-operativa estar fortemente calcada nos programas de estágio e estes, por sua vez, estão orientados para as especificidades de seus campos. (MIOTTO, 2007, p. 10).

Em relação ao processo de supervisão, a autora observa que:

além das indistincões ainda presentes relacionadas ao objeto da supervisão de campo e da supervisão acadêmica, há uma tendência ao reforço de uma formação especialista à medida que tem aumentado (não sem razão) a escolha de supervisores acadêmicos vinculados à área de conhecimento pertinente ao campo de estágio escolhido. Com isso, a definição das ações profissionais a partir de indicadores exteriores, somada as especificidades dos diferentes campos, traz a tona a questão da própria formação generalista *versus* formação especialista.

Pode-se concluir, portanto, que o desafio da formação profissional engloba questões objetivas e subjetivas, que requerem tanto a intensificação das instituições quanto a vontade dos sujeitos demandantes em relação a ampliação do conhecimento necessário ao desvelamento da realidade, o qual incide a sua prática profissional e a relação da mesma com os sujeitos societários.

### 3.6. AÇÕES PROFISSIONAIS, CONTROLE SOCIAL E CULTURA DEMOCRÁTICA

Para além das exigências burocráticas, institucionais e legais, as experiências conselhistas, desempenham um papel importante na construção de práticas questionadoras do instituído e da tradição patrimonialista historicamente arraigada na cultura brasileira. Significam, ao lado de outras formas organizativas, um impulso da sociedade civil no fortalecimento da relação dialética com a sociedade política e na ampliação da esfera pública.

Dessa forma, a construção dos diferentes conselhos e o aperfeiçoamento de suas práticas, é considerada nos anos 1990, um indicativo da emergência de uma nova cultura política e possibilidade concreta de aperfeiçoamento democrático. Pode-se dizer, no entanto, a partir das experiências acumuladas e dos estudos já produzidos que nem sempre essa perspectiva tornou-se realidade. A simples existência dos conselhos não significa que eles sejam canais promotores da ampliação da participação e da geração de uma nova cultura política.

No entanto, é possível afirmar que a criação destes mecanismos participativos no Brasil na última década e também nos primeiros anos deste século, contribuiu e tem contribuído em larga medida na afirmação de canais institucionalizados de representação de interesses societários (CORTÊS, 2007). Capilarmente situados em todo o território nacional, funcionam com relativa regularidade e, mesmo considerando as assimetrias entre os tipos de

conselhos, ainda se constituem em mecanismos importantes nos diversos níveis da administração pública brasileira, como resultado dos processos de descentralização.

É fato, portanto, que em diferentes conjunturas, os conselhos têm proporcionado a participação e emergência de novos atores no processo de decisão política e controle das políticas públicas. Contribuem para isso uma gama de elementos relacionados à: características institucionais da área em que se vincula a política pública, capacidade de organização, pressão de grupos de interesse e usuários, posição das autoridades municipais sobre a participação, relação existente com a comunidade e a mediação de profissionais e intelectuais que atuam no fortalecimento do potencial dos conselhos e na formação de novos modos de pensar.

Os conselhos, portanto, vistos como espaços participativos da sociedade civil e do Estado, podem ser considerados como um dos mecanismos<sup>16</sup> para a criação de uma nova cultura política<sup>17</sup>, onde os interesses dos diferentes setores no processo de construção e consolidação democrática situam-se na sua inserção, participação, formulação e representação de interesses abertos a partir da Constituição de 1988.

É a partir desse período também que a democracia é permeada de novos sentidos envolvendo não apenas a participação pelo voto, mas igualmente o chamamento ativo dos cidadãos a interferir nas decisões coletivas concernentes a vida de todos. Ampliam-se assim, as formas de participação, mediante a democratização do Estado e da própria sociedade civil através da sua participação direta em diferentes instâncias e esferas públicas.

Nesse sentido, Durighetto (2003, p.192), considera que:

---

<sup>16</sup> Na década de 1990, a criação de conselhos amplia-se consideravelmente, estes, [...] circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura), assim, como aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como (criança e adolescente, idoso, mulher) (GOHN, 2001,84).

<sup>17</sup> A retomada dos estudos no campo da Cultura Política se dá nos anos 1990, privilegiando não mais comportamentos individuais, mas a identidade de um “coletivo de atores sociais, a partir de um conjunto de valores e representações simbólicas que eles têm sobre a realidade social” (GOHN, 1999, p. 56).

os mecanismos de *democracia participativa* podem ser evidenciados nos processos de representação e intermediação de interesses, especialmente nas "gestões público-administrativas democrático-populares", através da mediação de novos canais institucionais que, segundo a autora, vêm propiciando a construção de novos mecanismos de controle social sobre o Estado no que tange às políticas sociais públicas<sup>18</sup>.

Por representarem espaços de participação sócio-política, os conselhos possibilitam o estabelecimento de novas contratualidades entre o Estado e a sociedade civil, bem como o fortalecimento da esfera pública enquanto arena de debate, formulação e definição das políticas públicas.

Entretanto, esta interlocução entre representantes da sociedade civil e governo, sob forma da participação política, dependerá, também, de alguns fatores tais como: a constituição de uma esfera pública democrática; a criação de mecanismos de seletividade das próprias instituições; a capacidade efetiva dos representados em problematizar em torno das demandas surgidas na esfera conselhistas; da capacidade de formar consensos no âmbito da diversidade de interesses; dos encaminhamentos à agenda pública e a disponibilidade para empreender a gestão participativa das políticas públicas.

Nesse cenário, pode-se situar a contribuição do assistente social na esfera conselhistas, que dentre outras funções, desenvolve um importante trabalho de mediação entre Conselhos, instituições a que se vincula e a população. Tal função reveste-se de significativa importância à medida que o profissional tem a possibilidade de auxiliar na interpretação e no esclarecimento de questões não apenas de cunho burocrático ou técnico, mas igualmente político. Através de seu conhecimento, desempenha papel importante como estimulador da participação, na construção de propostas coletivas, na explicitação de regras e procedimentos

---

<sup>18</sup> Neste trabalho entendemos a sociedade civil “enquanto espaço dedicado a promover a articulação e a unificação de interesses, a politizar ações e consciências e a superar tendências corporativas” (NOGUEIRA, 2003, p. 223). Tal concepção sintetiza a perspectiva gramsciana da sociedade civil como “o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura” e também as diferentes formas organizativas como os conselhos de políticas e de direitos (COUTINHO, 1999, p. 127).



técnicos e políticos, na construção de estratégias e táticas tanto em relação ao Estado quanto com a população, no debate em torno do fortalecimento de direitos e ampliação da cidadania.

Ao serem perguntadas sobre a contribuição do assistente social nesse campo, as entrevistadas, assim se manifestaram:

(03) Torna-se um trabalho muito complicado, pois muitas vezes é o assistente social da prefeitura quem organiza o Conselho, e os conselheiros não visualizam a importância do seu papel.

(01) Considero imprescindível, necessário e extremamente importante.

(02) Penso que o Assistente Social deve atuar como uma ponte entre os Conselhos e as instituições, para que haja uma parceria e a troca de informações e conhecimentos necessários para uma atuação precisa sobre a realidade dos municípios.

(04) É um trabalho árduo, pois nem sempre o assistente social consegue espaço para expressar a real necessidade da população. Tem que trabalhar muitas vezes, conforme a disponibilidade de recursos do município, Estado e da União, bem como, conforme a legislação permite.

(05) Fundamental, pois esclarece aos envolvidos a competência de cada qual e busca o atendimento necessário e justo a cada grupo populacional, de acordo com suas demandas.

(06) Trabalho muito importante e necessário, pois somos qualificados para assessorar mobilizar os Conselhos, facilitando o acesso às informações e ações.

Mesmo considerando as dificuldades apontadas, há o reconhecimento da competência e das ações profissionais que podem ser desenvolvidas nestes espaços. Conforme levantamos anteriormente, muitas das dificuldades apontadas acima podem estar relacionadas com as inúmeras atribuições dos assistentes sociais nas instituições empregadoras. Há que se considerar ainda que o trabalho junto a conselhos e organizações da sociedade civil envolve uma gama de relações com diferentes esferas, atores e instituições.

Conforme Gomes (2000, p.170) o assistente social na esfera conselhistas “desenvolve um trabalho coletivo que não pode prescindir das articulações, alianças e parcerias com os diversos atores envolvidos”. Nesse sentido, o profissional deve exercitar a capacidade política de agregar parceiros e adesões a uma agenda comum, valendo-se de sua bagagem profissional, de forma a decifrar e qualificar as ações que desenvolve.

Várias análises indicam que a consolidação de boa parte dos conselhos municipais de direitos e de políticas públicas teve maior sucesso nos municípios onde ocorreu a participação de profissionais que estimularam o envolvimento nas atividades desses fóruns, provocando maior participação das lideranças. Além disso, as alianças com lideranças do movimento popular e sindical, grupos de interesse e de usuários fortaleceram a pressão sobre os gestores públicos (TATAGIBA, 2002, CORTÊS, 2007).

Outra questão da pesquisa abordou a avaliação do assistente social em relação aos conselhos enquanto espaço de participação da sociedade civil e do Estado. Sobre essa questão, as respostas anunciam que:

(01) Infelizmente os espaços são ainda restritos, muitas vezes atendendo a interesses políticos. Os membros muitas vezes desconhecem seu papel enquanto conselheiros, não fazendo idéia, muitas vezes, da importância e da “força” dos Conselhos enquanto instância de controle social, espaço para discussão, crescimento e conquistas nos mais diversos setores.

(03) Os conselhos são de fundamental importância para o profissional de Serviço Social, pois eles atuam lado a lado com o Assistente Social, nos proporcionando uma maior clareza da questão social que estão postas na sociedade como um todo e nos ajudando a compreender melhor a realidade dos sujeitos sociais.

(06) Ainda há pouca participação, principalmente pelas entidades não governamentais. Pois os representantes das ONGs não tem preparo e muitas vezes nem conhecimento sobre a política na qual atuam como conselheiros e isso dificulta o avanço dos conselhos.

(04) Acredito ser de grande importância, se estes realmente cumprirem com suas competências. É a oportunidade de socializar determinadas demandas e até mesmo de multiplicar as informações necessárias.

Conforme apontamento, as entrevistadas consideram importante esse espaço sócio-ocupacional, mas ao mesmo tempo, sinalizam a necessidade de ampliação das formas de atuação dos conselhos, bem como, do fortalecimento de mecanismos de interlocução das políticas sociais.

Os depoimentos também apontam a ausência de preparação dos conselheiros, sendo este um dos fatores que dificulta o avanço das práticas conselhistas, seja na formulação, gestão, implementação e controle das políticas públicas. Esse é um fator revelado em grande

parte dos estudos feitos na realidade brasileira e um dos condicionantes decisivos no processo de participação igualitária entre os segmentos representados. A ausência de conhecimento das normas legais, papéis, funções e importância inviabilizam a qualidade da participação e provocam a subalternização dos que sabem menos pelos que detém um maior conhecimento.

Embora, os conselhos sejam reconhecidos desde 1988, como canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política, a pesquisa aponta que na região da AMPLASC ainda observa-se que:

(02) há pouco conhecimento e pouca participação da sociedade civil, pouco amadurecimento da consciência de cidadania na população, assim como ausência de uma cultura política democrática.

Conforme asseveram Nogueira e Simionatto (2004, p. 34) a não apropriação de tais mecanismos faz com que a participação apareça como “um simples envolvimento em alguma ocorrência”, tornando difícil o alargamento dos limites entre interesses da população e da esfera governamental.

Desde a sua institucionalização os conselhos foram compreendidos legal e politicamente como novos espaços de participação da sociedade civil e instrumentos propulsores da publicização e controle das políticas sociais.

Ao indagarmos às entrevistas sobre esse aspecto, obtivemos as seguintes respostas:

(06) Sim pois é um espaço de identificação de demandas muitas vezes.

(05) Existe essa possibilidade quando temos um Conselho participativo, ativo e coeso, o que particularmente considero difícil de existir.

(02) Eu acredito que essa é a finalidade, mas percebo que ainda os conselhos de uma forma geral não são atuantes e nem tem clareza de seu papel.

(03) A participação da sociedade civil deveria ser mais atuante e efetiva. No entanto, a sociedade civil ainda não compreendeu o seu papel como agente fiscalizador e regulador das políticas públicas.

(04) Acredito que seja um dos canais que possibilita o acesso às informações pertinentes às políticas públicas de forma geral.

(01) Com certeza, pois é a estratégia para abertura para controlar as ações nessa área.

Os entraves em relação à participação são apontados pelas entrevistadas como inerentes aos conselhos e também à sociedade civil. Tais ponderações, remetem à necessidade de fortalecimento da sociedade civil e de seus diferentes institutos representativos fundamentais para a promoção da participação cidadã na formulação, implementação e controle de políticas públicas. O fortalecimento desses canais favorece a publicização/socialização, transparência dos programas, das decisões governamentais conforme afirmado na Constituição Federal de 1988. Consideramos ainda, que uma maior participação das coletividades locais pode vir a combater a cultura do favor e da benesse, dividindo a cena entre sociedade civil e os governos municipais, onde os conselhos se colocam como espaços privilegiados de controle social, rompendo o trato privado da coisa pública. Mas, este caminho só se concretiza numa via de mão dupla, ou seja, na relação entre sociedade civil e sociedade política.

Conforme aponta Nogueira (2007, p.121) os temas da sociedade civil e da participação ganharam grande destaque nos últimos anos mediante tendências diversas. Mas para o autor, ao longo das últimas décadas a “questão da participação fixou-se como passagem obrigatória para a renovação dos discursos a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública”. Dessa forma “a gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades”. Um Estado com um papel educador “um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil”.

Outra questão de pesquisa buscou abordar de que forma o trabalho do assistente social junto aos conselhos tem contribuído para a efetivação do controle social e a formação de uma nova cultura democrática.

Sobre essa questão as entrevistadas assim se manifestaram:

(03) Sim sempre que possível estamos disseminando esta idéia.

(04) Acredito que já tenhamos avançado, mas, existem ainda muitos empecilhos, principalmente pela falta de preparo dos Conselheiros, que desconhecem suas atribuições, bem como as do próprio Conselho em que atuam. Principalmente em se tratando de cidades pequenas a cultura da “política” no estilo de favorecimentos é ainda muito acirrada, levada as últimas instâncias para o lado pessoal e/ou político-partidário. O entendimento da verdadeira democracia avança a passos lentos..., lentos demais.

(01) Penso que os Conselhos são espaços democráticos, onde todas as decisões são tomadas através do coletivo, num processo de participação igualitária com objetivos afins, na busca por soluções dos problemas sociais existentes na sociedade. Esses espaços democráticos entendidos como Conselhos, atendem a perspectivas, opiniões, negociações e decisões que envolvem a sociedade civil, o Estado, estabelecendo sempre novas relações entre Estado e Sociedade.

(02) Geralmente o assistente social é quem mais se preocupa dentro da instituição com a efetivação das políticas públicas e conseqüentemente com o controle social que faz parte do processo. Mas trabalhar a questão da democracia nos conselhos ainda está um pouco distante, porque como citei na resposta 14 os conselheiros muitas vezes passam pelo conselho sem conseguir entender o papel que representa. (centralidade no profissional)

(06) Expondo e atuando para que ocorra de fato a efetivação das políticas públicas, por meio de ações justas e igualitárias que propiciem o atendimento de todo o segmento populacional.

(05) Atuando com competência nas diferentes dimensões da questão social, intervindo assessorando, mobilizando.

Os óbices na formação de uma cultura pública e democrática no âmbito dos conselhos estão relacionados a diversos fatores de ordem geográfica, social, econômica, política e cultural.

Conforme indica Côrtes (2007, p.138):

No Brasil, as capacidades organizativas diferem bastante conforme a região do país, as características demográficas, econômicas e políticas das cidades e o tipo de participante preferencial em cada área de política pública. Há enormes variações entre o modo de funcionamento de conselhos, conforme a cidade em que se localizam e os tipos de grupos de interesse que mobilizam. Mesmo que os conselhos possam favorecer a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento condicionado pela natureza das instituições e da vida política dos municípios brasileiros.

Nesse cenário, distintas culturas políticas atravessam as ações coletivas de diferentes grupos sociais e incidem, também nas esferas conselhistas e nas particularidades dos conselhos de políticas públicas. De acordo com Oliveira (2003, p.117) no âmbito da Assistência Social:

essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a “transição” para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo.

Assim, uma correta análise da realidade, de suas múltiplas determinações e implicações, as forças e relações de poder, os interesses em disputa, as táticas e as estratégias a serem utilizadas requer do profissional capacidade para reconhecimento do espaço profissional, suas particularidades, os sujeitos envolvidos, demandas, necessidades e mobilização de conhecimentos para respondê-las.

Além disso, segundo Iamamoto, (1998) o assistente social na esfera conselhistas deve ser “um socializador de informações, desvelando com competência técnico-política as questões, as propostas – suas potencialidades, suas armadilhas, seus objetivos”. Para o exercício do controle social é fundamental o conhecimento da legislação, o domínio da dinâmica orçamentária, da burocracia e dos processos da administração pública.

Observa-se na fala dos profissionais evidências sobre a necessidade de transcender as ações do plano meramente formal e restrito às demandas imediatas ou de procedimentos burocrático-formais, obstáculos à ampliação dos processos participativos. No entanto, a formação de uma nova cultura democrática, embora desejável e reconhecidamente necessária, coloca-se em um patamar de pouco alcance no âmbito profissional. Essa atitude pode “levar o profissional a circunscrever sua prática à vida e aos limites institucionais”. Nesse contexto “a competência profissional fica restrita ao atendimento das demandas institucionais, e a intervenção profissional se identifica à adoção de procedimentos formais, legais e burocráticos” (GUERRA, 2007, p.12)

Transcender essa forma de prática e contribuir para a formação de novos modos de pensar requer, portanto, um profissional capacitado técnica, teórica e politicamente atento às contradições do movimento do real, buscando através da relação teoria-prática, alternativas de ação em conjunto com os demandatários de suas atividades, como meio de criar uma cultura política “que seja o reflexo de um processo de construção permanente”, de alteração de

comportamentos, valores, atitudes e ações. É a continuidade do “alargamento do processo de democratização que levará a sociedade a exigir mais participação e presença ativa” no processo de tomada de decisões (NOGUEIRA, 2003, p.143). E nesse campo, conforme pontuamos, o Serviço Social tem muito a contribuir.

Entendemos nesse trabalho, que a cultura política destaca o papel de atores da sociedade civil na construção de novas relações com o sistema político-institucional, na ampliação da esfera pública, na criação de mecanismos de participação, definição, controle e avaliação das políticas públicas, na ampliação do acesso aos direitos sociais, na construção de espaços de discussão e debate sobre interesses dos diferentes setores no processo de construção e consolidação democrática. Sem dúvida, os conselhos são vistos como o principal espaço de participação e possibilidade concreta de aperfeiçoamento de uma cultura democrática, embora, esses espaços estejam repletos de contradições e de problemas conforme se pode verificar nos desdobramentos da reforma do Estado e da pulverização das formas de participação da sociedade civil, especialmente nas duas últimas décadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao depararmos-nos com a etapa conclusiva desta pesquisa que teve como objeto de estudo a identificação das especificidades da ação profissional, demandas, respostas e exigências profissionais no espaço sócio-ocupacional dos conselhos de políticas públicas no âmbito da AMPLASC, entendemos que o mesmo possibilitou identificar e mensurar dados relativos à importância da capacidade técnico-operativa, teórica e política deste profissional e sua contribuição para a consolidação do processo de descentralização político-administrativa sob a égide da democracia, em consonância com o preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Conforme abordamos, a partir da Constituição de 1988, vive-se a expectativa de consolidação e ampliação dos direitos sociais, como resposta aos anseios democráticos e à exigência de respostas do Estado à crise econômica e à desigualdade social. Apontam-se assim, alguns mecanismos, dentre eles os conselhos, para a criação de um novo pacto federativo, através da descentralização e da municipalização de recursos capazes de fortalecer a participação popular e o controle social na gestão das políticas sociais públicas, especialmente as articuladas em torno da Seguridade Social.

Neste contexto emerge uma conjuntura excepcionalmente favorável à participação popular, possibilitando a introdução, no cenário político brasileiro, da perspectiva de exercício do poder diretamente pelo povo. A participação da sociedade civil na definição das ações a serem efetivadas através das políticas públicas constitui-se num marco da história do movimento popular, onde os cidadãos interagem com os representantes do Estado (governo) assumindo o seu dever de participação como estratégia para a garantia dos direitos sociais que são destinatários a população em geral.



É importante enfatizar que a descentralização político-administrativa implica um redimensionamento do poder político dos governos. No entanto, mais importante do que isso é verificar a forma como vem se dando a participação popular nos mesmos em consonância com o princípio da representatividade e a importância do reconhecimento, da valorização e do respeito ao trabalho dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, tanto pelo administrador público quanto pelo gestor da política.

Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas aos quais se vincula esta Dissertação estão diretamente relacionados às políticas que têm o compromisso peculiar de tornar realidade, ou garantir de fato o acesso aos direitos que já se encontram expressos nos textos de lei e são resultado da mobilização social, dos debates públicos e da mudança no modelo de gestão na área da administração da coisa pública.

Conforme expressa RAICHELIS (2000, p. 66), os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente.

Neste sentido, o primeiro ponto a ser destacado refere-se aos conselheiros em ter clareza do papel político que desempenham, seja na representação da sociedade civil, seja na representação do poder público. Pois nesse espaço ficam em jogo, interesses políticos e as decisões devem ser avaliadas, assumidas coletivamente, a partir da articulação entre aliados. Mesmo considerando que a experiência de estruturação dos conselhos apresenta uma trajetória de duas décadas esta não esconde suas ambigüidades e contradições. Ao contrário, tem sido grande a polêmica sobre o seu significado político, as conseqüências de sua institucionalização e a participação da sociedade civil.

Sob a ótica negativa as dificuldades evidenciam algumas posições como: ainda há desconhecimento quanto ao verdadeiro papel dos conselhos; a grande parte da população tem se mantido na dependência das informações que são repassadas pelos membros dos

conselhos; há a necessidade de maiores investimentos na capacitação dos conselheiros em especial a demanda composta pelos usuários e por último e não menos importante, a falta de conhecimentos para o desempenho das atribuições e competências.

A participação da sociedade civil, em instâncias como os conselhos gestores de políticas públicas, significa um avanço em termos de conquistas de participação democrática. Mas, para que o processo de democratização avance mais, faz-se necessário que os representantes da sociedade civil capacitem-se continuamente, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem como sujeitos de ação nos conselhos e qualificar a participação.

Há que se salientar que no decorrer destas duas décadas várias alterações estruturais e conjunturais têm se colocado como óbices à participação organizada da sociedade civil e de seus diferentes institutos representativos. As transformações societárias ocorridas no mundo todo desde os anos 1970, seja no mundo do trabalho e nas relações Estado/sociedade atingiram fortemente os movimento sociais e as formas de representação coletivas. Sob a ideologia neoliberal desqualificou-se o Estado e investiu-se na exaltação da sociedade civil agora representada por uma série de organizações do chamado Terceiro Setor, da filantropia e do voluntariado. Essa conjuntura incide diretamente nos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, esvaziando-os de sentido político e transformados, na maioria das vezes em espaços de deliberação legal e burocrática.

Essas mudanças, conforme expressa Netto (1996, p.89) rebatem no complexo teórico, prático e político de diferentes profissões e dentre elas também o Serviço Social. Essa realidade impõe exigências cada vez mais complexas em termos de formação e capacitação no sentido de “determinar as mediações que conectam as profissões particulares àquelas transformações”.

Na pesquisa em tela verificou-se que a da ação profissional do assistente social junto aos dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos (assistência social, idoso, bolsa família e criança e adolescente), se particulariza através de demandas que abarcam questões relativas à aspectos legais, administrativos e burocráticos, organização, estrutura e funcionamento e assessoria.

As respostas efetivadas pelos profissionais participantes da pesquisa constituem-se no repasse de informações sob forma informal e formal; contato direto com os conselheiros; participação nas reuniões; discussão e esclarecimento aos conselheiros no que diz respeito a sua função e importância; respostas imediatas em relação à programas específicos, orientação sobre as formas de acessar serviços e benefícios; acompanhamento dos trabalhos do conselho e nos encaminhamentos realizados; articulação do conselho, entidades e usuários e orientação quanto as políticas públicas desenvolvidas pelo município.

Há, portanto, uma dificuldade dos assistentes sociais em apreender nas ações profissionais realizadas e o reconhecimento de elementos como: planejamento, instrumentos, métodos, técnicas de abordagem, intervenção, propostas de ação criativas e viáveis, bem como um plano de ação que atenda e responda às demandas sociais postas ao serviço social no âmbito da esfera conselhistas.

Outra deficiência encontrada durante a pesquisa é em relação a assessoria. Embora muitos profissionais mencionem a assessoria como uma das principais ações realizadas, visualizamos que o profissional de Serviço Social ao ser cedido por órgãos públicos (prefeituras – secretaria/diretorias de assistência social) para dar *apoio técnico/administrativo*, a fim de garantir a sustentação legal dos conselhos não assume essa atribuição como uma função, como parte do planejamento da ação profissional.

Em outro eixo da pesquisa foi possível identificar que o desempenho de tais funções está relacionado a vários fatores tais como: ao tempo disponível por parte do profissional nas

atividades diretas junto aos conselhos, visto que, estas excedem as atribuições inerentes ao contrato de trabalho, e que conforme demonstram os resultados este profissional não tem uma atuação sistemática, e nem vínculo empregatício; a fatores institucionais em âmbito municipal na gestão das políticas públicas; infra-estrutura de apoio ao funcionamento dos conselhos; as particularidades dos conselhos e seu poder de pressão; a capacitação e ao processo de formação acadêmica destes profissionais, os quais para obtenção do título devem comprovar conhecimento e demonstrar habilidades requeridas neste campo sócio-profissional.

Assim, a pesquisa aponta algumas limitações da ação profissional do assistente social, que se torna prudente relacionar, como: capacitação continuada; ampliação da bagagem teórica com autores vinculados à temática; compreensão da dinâmica das políticas sociais em suas diferentes dimensões especialmente no que concerne ao espaço conselhistas ou nas ações profissionais de forma a qualificar sua ação profissional e o planejamento das ações profissionais. Também se evidencia o papel desempenhado pelas agências formadoras que oferecem o Curso de Serviço Social no sentido de ampliar os conteúdos relativos às políticas públicas quanto oportunizar, aos profissionais, momentos de capacitação.

Esta observação é entendida como pertinente, pois nas produções teóricas atuais da categoria ratifica-se a competência do profissional para desempenhar suas atribuições profissionais junto aos conselhos e devido a isto, há a necessidade de uma apropriação conceitual de forma clara e precisa o que denotará maior grau de conhecimento sobre o assunto.

Sobre essas ponderações cabe destacar que o assistente social tem seu universo de prática significativamente amplo, isto porque a formação acadêmica e/ou profissional delineia um perfil, com formação metodológica, axiológica e epistemológica, que faculta ao assistente social inserir-se em diversos contextos de intervenção.

Contudo, podemos lembrar do que Iamamoto (2001, p. 197-199) nos diz:

(...) uma das experiências que se vislumbra na reconstrução do projeto de formação profissional é estimular a aproximação dos assistentes sociais às condições de vida das classes subalternas e de suas formas de luta e de organização (...) Alargar os canais de interferência da população na gestão da coisa pública, contrarestando as tendências de privatização das relações sociais, persistentes na história política brasileira, que vem se pautando, como afirma Oliveira, no ‘máximo de Estado para o mínimo de coisa pública, ou no máximo de aparência de Estado para o máximo de privatização social’.

Conclui-se que há necessidade de afinidades teóricas no entendimento realizado pelos Assistentes Sociais, mas cabe analisar que, os profissionais que atuarem nos diferentes conselhos, devem ter um conhecimento aprofundado sobre várias questões: municipalização das políticas sociais (orçamento público e dos projetos sociais, financiamento, elaboração de planos municipais, custo – benefício, normas éticas que devem ser observadas no trato das questão social, entre outras.); agências financiadoras de programas sociais; manuseio e elaboração de informações que possibilitem a construção de diagnósticos precisos e objetivos sobre a realidade local (pesquisa); avaliação de programas e projetos sociais financiados ou a serem financiados; supervisão e monitoramento de ações já implementadas; planejamento e, acima de tudo, bagagem teórica para ler, interpretar a realidade e atuar de forma crítica, criativa e propositiva.

Tal posicionamento está presente no Projeto Ético-Político Profissional que tem possibilitado conquistas no plano acadêmico, com aprofundamento teórico-metodológico e político nas opções em termos de projeto societário e técnico-operativo com a busca de maior efetividade e competência no agir profissional. O Projeto Profissional do Serviço Social, tanto no que se refere ao exercício quanto ao ensino do trabalho, se coloca diante do desafio histórico de procurar qualificar assistentes sociais capazes de decifrar a realidade social, em suas determinações sócio-históricas, defender um projeto societário emancipatório voltado ao fortalecimento dos direitos sociais, ampliação da cidadania e consolidação da democracia.

Inúmeras são as dificuldades e entraves presentes na realidade contemporânea que põem em cheque os princípios e valores do Projeto Ético-Político Profissional. O acirramento das políticas neoliberais, a precarização e flexibilização dos contratos de trabalho, a degradação salarial, aviltam as condições de trabalho dos assistentes sociais e a efetivação dos princípios históricos defendidos na defesa das sociais políticas públicas e dos diferentes espaços de participação. Além disso, a restrição com os gastos sociais, a mercantilização dos direitos e o deslocamento da “questão social” para o âmbito privado, sinalizam o reforço dos apelos às formas organizativas da sociedade civil que se multiplicam paralelamente aos conselhos e outros institutos coletivos com ações que comprometem a construção e fortalecimento de uma cultura pública e democrática. Nesse cenário também as instituições formadoras são atingidas, especialmente com a expansão dos cursos à distância que fragilizam a formação acadêmica e o próprio Projeto Ético-Político Profissional. Fazer frente a tais desafios exige cada vez mais aprimoramento intelectual, ético e político mesmo que signifique estar remando “contra a corrente”.

Tendo em vista que este foi um estudo exploratório com os assistentes sociais inseridos na esfera conselhistas da região da AMPLASC seria importante à realização de novas pesquisas tanto sobre a situação atual dos conselhos na região quanto aos desafios presentes no cotidiano profissional.

Cabe ao final do processo de construção desta dissertação, destacar a importância do estudo em meu processo de formação, na medida em que possibilitou aperfeiçoar o conhecimento acerca da temática, por tantas vezes abordada na carreira como profissional, além dos subsídios que poderá oferecer aos profissionais de Serviço Social da região pesquisada e também de outras, aos conselhos, a contribuição para futuros profissionais, valorizar o fazer profissional neste campo de trabalho, e contribuir para reflexões em outro contexto interventivo.

## 8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo Baptista de (1997), O contexto histórico social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. In: **PRAIA VERMELHA: estudos de política e teoria social**, Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS. Vol 1, n1, 1º semestre.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n.28, p.88-108, jun.1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficácia as políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** nº 31, ano 11, junho,1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/index1.htm> Acesso em: 03 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Formação do assistente social no Brasil e a consolidação do projeto ético-político. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 79, p. 72-81, set. 2004. Edição especial.

\_\_\_\_\_. Proposta Básica para o Projeto de formação Profissional. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XVII, n. 50, p. 143-167, abril. 1996.

Azevedo, Eder Marques de. **Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas**. 2005. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7691>. Acesso em 12 de dezembro de 2007.

BAPTISTA, Myrian V. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BARBOSA, Rosângela Nair de. Gestão: Planejamento e Administração. In: **Revista Temporalis**. Ano Iv, nº 8. Porto Alegre. ABEPSS, 2004.

BARROCO, Maria Lúcia. “Bases Filosóficas para uma Reflexão sobre Ética e Serviço Social” In: **Serviço Social e Ética - convite a uma nova práxis**. RJ/ DF, Cortez Editora: CFESS, 1996.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BARROS, Maria Elizabeth Diniz. “O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde”. In: **Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. Brasília, IEC, 1994.

BRAVO, Maria Inês de Souza. “Gestão democrática na saúde: A experiência dos conselhos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. In: **Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. III. Brasília, Abepss, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. Volume 2. Cortez, São Paulo, 2006.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Cortez, São Paulo, 2004, p. 48-68.

BRASÍLIA (1993). **Lei de Regulamentação Profissional**. Lei 8.662/93, de 07 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_ (1993). **Código de Ética Profissional**. Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993.

\_\_\_\_\_ (2000). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, Senado Federal.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. **As Políticas Brasileiras de Seguridade Social**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Mod. 3: Política Social., Brasília: Cead, 2000, p.117-135.

CARDOSO, F. C.; MACIEL, M. **Mobilização social e práticas educativas**. In: CAPACITAÇÃO em Serviço Social e política social: módulo 4: O Trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: CEAD, 2000. p. 139-150.

CASTEL, Robert. **Desigualdade e questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

CHIZZOTTI, A.. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CFESS. **Código de Ética do Assistente Social**. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. 3a. edição. Brasília: CFESS, 1997.

COSTA, Sérgio. **Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil**. Disponível em: [http://www.ipv.pt/forumedia/fi\\_3.htm](http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm). Acesso em: 10/11/2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de Assistência social? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 72 , abr. 2002.p. 119-143.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Viabilizando a participação em conselhos municipais**: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities.



COUTINHO, C.N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. Evelina Dagnino (org.), São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

\_\_\_\_\_ e TATAGIBA, L. (orgs). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, Argos, 2007.

DRAIBE, S. M.; AURELIANO, L. **A especificidade do “Welfare State” brasileiro**. In: MPAS/CEPAL. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989, v.3.

GOMES, Ana Ligia. **Os conselhos de políticas e de direitos**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Mod. 4, Brasília: Cead, 2000, p.163-172.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. V. IX, Nº 26, São Paulo: Cortez: 1990, p. 25-47.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001. Coleção Questões da Nossa Época; v. 84.

GUERRA, Y. **O potencial do ensino teórico-prático no novo currículo: elementos para o debate**. In Revistas Katálisis, Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio Econômico. Departamento de Serviço Social. V. 8, n. 2, jul/dez 2005. P. 147-155.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2007, p.5-33.

HOCHMAN, G. ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villella. **O Serviço Social na contemporaneidade - trabalho e formação social**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. Cortez, São Paulo, 2001.

MOTA, Ana Elizabete (org). O Sistema Único de Assistência social e a Formação Profissional. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, especial. 2006, p. 163-179.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 3ª ed. São Paulo: HUCITEC; ABRASCO, 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **As Três idéias de sociedade civil, o Estado e politização**. In: COUTINHO, C.N. e TEIXEIRA, A. P. Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço social no Brasil pós-64**. São Paulo, Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Transformações societárias e Serviço Social** – notas para análise prospectiva da Profissão no Brasil. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 50, abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **A construção do Projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea**. In: CAPACITAÇÃO em Serviço Social e política social: módulo 1: crise contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999. p. 91-109.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 2. e 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993, 2001.

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da. O estágio supervisionado na formação profissional do assistente social: desvendando significados. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 80, p. 59-81, nov. 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social** – uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo, Cortez, 2003.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso**. 2.ed. Campinas, Pontes, 1987.

\_\_\_\_\_. **Discurso e leitura**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Interpretação: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico**. Petrópolis, Vozes, 1996.

PAIVA, Beatriz Augusto, (2003), **A Política de Financiamento da Assistência Social: a Imprecisa Tradução da LOAS**, 465f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo (Cap I e II).

\_\_\_\_\_. **A Assistência como política pública: uma contribuição ao estudo da LOAS**. Rio de Janeiro. 1993. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Departamento de Serviço Social. UFRJ.

\_\_\_\_\_  
**Reflexões sobre a pesquisa e processo de formulação e gestão.** In: Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 4 : O Trabalho do assistente social e as políticas sociais - Brasília: UnB, CEAD, 2000, p.79-94..

\_\_\_\_\_  
 O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade – SUAS E SUS.** São Paulo: Cortez, nº 87, especial. 2006, p. 05-24.

PEREIRA, Potyara (2000), **Necessidades Humanas:** Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais, São Paulo: Cortez.

PEREIRA, Sívila do Valle, e JOOS, Marilyn (orgs). **Assessoria – Inovações e Avanços da Prática do Serviço Social.** Editora da Casa. Porto Alegre/RS, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Núria Cunill. (Orgs). **O público não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998

\_\_\_\_\_  
**Organização e gestão das políticas sociais no Brasil:** o desafio da gestão democrática das políticas sociais. Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 3 – Política Social. Brasília: UnB, 2000, CEAD, p.57-70.

\_\_\_\_\_  
**Democratizar a gestão das políticas sociais –** um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In Revista Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2006

SERRA, Rose M. S. **O Serviço Social do Rio de Janeiro na crise do Estado Brasileiro e em face do projeto neoliberal.** In: Crise da materialidade do Serviço Social: repercussões do mercado profissional. São Paulo: Cortez, 2000, p. 117 a 175.

SEIBEL, Erni. **Apontamentos da Disciplina:** Introdução ao Estudo das Políticas Sociais Públicas. Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais Públicas: UNOESC/ Chapecó, 1996.

SILVA, M. E. K. **O controle social na municipalização da saúde:** um estudo sobre a participação popular nos conselhos municipais de saúde do Oeste Catarinense. Chapecó: MATERIAL DIGITADO, 1993.

SILVA, Vini Rabassa da. (org.) **Conselhos Municipais e Poder Local.** Educat, Pelotas/RS, 1998.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Um novo fazer profissional.** In: Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 4 : O Trabalho do assistente social e as políticas sociais - Brasília: UnB, CEAD, 2000, p.111-124.

SIMIONATO, I e NOGUEIRA, V.M.R. (orgs). **Seguridade do Estado e da Sociedade Civil no Contexto do Mercosul**. In: Dilemas do Mercosul: Reforma do Estado, Direitos à Saúde e Perspectiva da Agenda Social. Lagoa editora, Florianópolis, 2004, p. 27-47.

---

**A Ampliação das Políticas Públicas de corte sócio-assistencial:** o papel dos sujeitos coletivos. Relatório de Pesquisa digitado, Florianópolis, 1997.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**. In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil org. Dagnino ,E. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002. p.47 a 104..

TEIXEIRA, Teixeira, T.C. **Sociedade Civil e participação cidadã no poder local**. Tese de doutorado. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas, USP, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Conselhos de políticas públicas:** uma nova institucionalidade participativa? In: TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Polis, 2000, p 99-119.

TRIVIÑOS, A.N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

Yasbek, Mari Carmelita. **Os fundamentos do Serviço social na contemporaneidade**. In: Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 4 : O Trabalho do assistente social e as políticas sociais - Brasília: UnB, CEAD, p.21-33.

Granemann, Sara. **Políticas Sociais e financeirização dos direitos do trabalho**. Escola de Serviço Social da UFRJ. Rio de Janeiro, 2006. Texto digit.

PAIVA, B. A. **A Política de Financiamento da Assistência Social:** a imprecisa Tradução da LOAS. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2003.

Werneck, M. L. T. **Em torno do conceito de política social:** notas introdutórias. Disponível em <http://www.enap.gov.br> acessado em 10/12/20070

**ANEXOS**

## **INSTRUMENTO DE PESQUISA – Entrevista Gravada**

**Título da pesquisa:** A AÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – ELEMENTOS PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

**Objetivo geral:** Identificar e analisar as ações profissionais dos Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas dos municípios que compõem a região da AMPLASC.

### **Entrevista a ser aplicado aos profissionais Assistentes Sociais**

#### **Identificação**

Nome:

Formação:

Ano:

Capacitação específica na área: ( ) Sim ( ) Não

Nível: ( ) residência ( ) especialização ( ) mestrado ( ) doutorado

Conselho (s) em que atua:

Há quanto tempo:

#### **Questões**

1)Qual a forma de inserção no Conselho

( ): Contratado pelo conselho tipo de contrato?

( ): Cedido por instituição qual?

2)Quais os motivos que o levaram a este tipo de atuação profissional?

3)Como você caracteriza a ação profissional do assistente social nos conselhos municipais?

4)Quais as ações profissionais que desenvolve no(s) conselho(s)?

5)Quais as principais ações demandadas pelo conselho ao profissional de Serviço Social?

6)São ações mais em relação a estrutura e o funcionamentos dos conselhos, ou em relação as demandas dos usuários?

7)De que forma são efetivadas as respostas?

8)Quais as competências técnicas, teóricas e políticas que considera importante para este tipo de ação profissional?

9)Quais as referências teóricas que mais utiliza no seu trabalho?

10)Considera que as ações profissionais que desenvolve estão articuladas às competências profissionais e ao projeto ético-político?

11)Considera que a formação profissional dos cursos de Serviço Social tem contribuído para a qualificação do trabalho do Assistente Social na esfera conselhistas?

12)O que considera imprescindível em termos de capacitação do Assistente Social para atuar nos conselhos municipais?

13)Como avalia o trabalho do Assistente Social na mediação entre Conselhos, instituições a que se vincula (ex: Prefeituras) e a população?

14)Como Assistente Social qual sua avaliação sobre os conselhos enquanto espaços de participação?

15)Como Assistente Social, esses novos espaços de participação da sociedade civil se consubstanciam como instrumentos propulsores da publicização das políticas sociais?

16)Na sua opinião, de que forma o trabalho do Assistente Social junto aos conselhos tem contribuído para a efetivação do controle social e a formação de uma nova cultura democrática?